

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA LOI DE 1905
SUR LES
NOUVELLES VOIES NAVIGABLES
DE L'ALLEMAGNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte public sur les matières ci-après
sera présenté et soutenu *le Jeudi, 18 avril 1907, à 8 heures 1/2*

PAR

LOUIS MARLIO

INGÉNIEUR DES PONTS ET CHAUSSÉES

Président : M. PAUL BEAUREGARD, Professeur.

*Suffragants : { MM. JAY, Professeur.
 DESCHAMPS, Professeur.*

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL J.-B. SIREY & DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison L. LAROSE et FORCEL

22, rue Soufflot, PARIS, 5^e arrdt

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1907



Digitized by the Internet Archive
in 2026

THÈSE
POUR LE DOCTORAT

IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE



BAR-LE-DUC

FACULTÉ DE DROIT DE L'UNIVERSITÉ DE PARIS

LA LOI DE 1905
SUR LES
NOUVELLES VOIES NAVIGABLES
DE L'ALLEMAGNE

THÈSE POUR LE DOCTORAT

L'acte public sur les matières ci-après
sera présenté et soutenu *le Jeudi, 18 avril 1907, à 8 heures 1/2*

PAR

LOUIS MARLIO

INGÉNIEUR DES PONTS ET CHAUSSÉES



Président : M. PAUL BEAUREGARD, Professeur.

*Suffragants : { MM. JAY, Professeur.
DESCHAMPS, Professeur.*

LIBRAIRIE

DE LA SOCIÉTÉ DU RECUEIL **J.-B. SIREY** & DU JOURNAL DU PALAIS

Ancienne Maison **L. LAROSE** et **FORCEL**

22, rue Soufflot, PARIS, 5^e arrdt

L. LAROSE & L. TENIN, Directeurs

1907

La Faculté n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses; ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LA LOI DE 1905

SUR

LES NOUVELLES VOIES NAVIGABLES

DE L'ALLEMAGNE

INTRODUCTION

Le 1^{er} avril 1905, le Landtag prussien a voté une loi ayant pour objet *l'extension et l'amélioration du réseau des voies navigables intérieures de la Prusse*.

Pour montrer l'importance de ce vote, il suffira de dire qu'il n'a été obtenu qu'après 23 années de lutttes acharnées sur le terrain politique et économique, qu'il a nécessité des négociations et des marchandages sans nombre et qu'enfin les différents partis du Parlement et de la Presse, les provinces, les villes, les chambres de commerce, les groupements commerciaux, industriels et agricoles, les économistes et les techniciens, l'Empereur lui-même ont pris part à ce débat mémorable.

Rechercher les raisons qui ont guidé le Gouverne-

L. M.

ment prussien dans ses projets d'extension des voies navigables, les causes politiques et économiques devant lesquelles ces projets ont échoué pendant de longues années; exposer dans ses grandes lignes la préparation et la discussion de la loi de 1903, en étudier les dispositions les plus intéressantes, celles qui paraissent annoncer en Allemagne une véritable révolution de l'économie des transports; enfin faire ressortir les enseignements que nous en pouvons tirer, tel est l'objet de cette étude.

PREMIÈRE PARTIE

LES CAUSES ET LES ORIGINES
DE LA LOI DE 1905

CHAPITRE PREMIER

Le Pour.

Le monde civilisé a assisté, dans la seconde moitié du XIX^e siècle, au formidable essor de l'industrie des chemins de fer. Devant le développement de cet admirable outil, à la fois souple et puissant, capable de faire pénétrer dans les recoins les plus éloignés, dans les régions les plus déshéritées, la vie, la civilisation et la prospérité, on a pu croire que le rôle de la navigation intérieure était terminé. On cessa de construire des voies navigables nouvelles et, si les anciennes ne furent pas comblées, comme beaucoup d'économistes et d'hommes politiques le proposaient, elles virent leur trafic et leur importance décroître progressivement.

Depuis 1880, un revirement a commencé à se dessi-

ner en faveur des voies navigables trop méprisées. La période de construction fiévreuse des grandes artères ferrées paraissant toucher à sa fin, les chemins de fer faisant un appel moins pressant de capitaux et d'ingénieurs, l'attention s'est de nouveau portée vers ce moyen de transport lent mais puissant qui, en dépit de tous les pronostics, refusait de disparaître devant son formidable concurrent. On a compris que l'on commettrait une sottise en refusant de tirer le meilleur parti possible d'un outil déjà existant et qui venait de donner une preuve si concluante de sa solidité. La bienveillance des pouvoirs publics se fit de nouveau sentir en faveur des voies navigables, d'abord par la diminution et la suppression des péages, par l'unification des réseaux et enfin, un peu partout, en France, en Autriche, en Russie, aux États-Unis, en Italie par des projets importants de voies nouvelles.

L'engouement et la mode s'en sont mêlés et l'on peut même dire, avec quelque vraisemblance, que, si le dédain témoigné pendant 40 ans aux voies navigables était excessif, il est à craindre que la réaction qui se manifeste en leur faveur ne dépasse aussi la mesure.

Il s'est produit entre les différents États une sorte d'émulation, chacun voulant faire plus et mieux que son voisin. En France, chaque fois qu'il est question de créer ou d'améliorer une voie navigable, on ne manque pas de rappeler le développement de la navigation du Rhin et de l'Elbe. En Allemagne, un des exemples le

plus souvent mis en avant dans les luttes récentes est celui de la France « *paradis des canaux* ».

C'est donc certainement dans l'imitation de ce qui se faisait à l'étranger qu'on doit chercher l'une des causes du mouvement qui a porté l'Allemagne à développer son réseau de voies navigables. Il faut d'autant moins s'en étonner que, dans cette concurrence internationale, l'Allemagne bénéficie de deux avantages très importants. C'est tout d'abord sa pauvreté en voies navigables artificielles anciennes. Le premier canal construit en Allemagne, le canal Finow, remonte, il est vrai, à la même époque que les premiers canaux français importants, c'est-à-dire au commencement du ^{xvii}^e siècle. Mais le réseau des canaux eut un développement beaucoup plus lent qu'en France, ne dépassant pas, à la fin du ^{xix}^e siècle, 1.700 kilomètres au lieu de 4.900 chez nous. Il était donc beaucoup plus facile à l'Allemagne qu'à la France d'entreprendre un grand programme de voies navigables artificielles; elle pouvait en déterminer librement le tracé et les dimensions pour répondre à ses besoins économiques actuels, sans être liée par l'existence d'un réseau important à remanier entièrement ou à abandonner.

L'autre avantage que possède l'Allemagne sur les autres États de l'Europe réside dans sa constitution géographique. Et c'est là un point sur lequel on ne saurait trop insister car on néglige généralement, dans les parallèles que l'on institue entre l'Allemagne et la

France, au point de vue des voies navigables, de donner à cet élément géographique l'importance qu'il mérite.

Dans des directions sensiblement parallèles coulent les grands fleuves allemands, le Rhin, la Wéser, l'Elbe et l'Oder.

L'Oder « l'Enfant terrible des fleuves allemands » est le moins bien partagé de tous au point de vue de la nature. Depuis 20 ans, les ingénieurs allemands s'efforcent, avec succès d'ailleurs, d'en éliminer les obstacles, en le canalisant ou en le régularisant, et de le rendre accessible aux bateaux de 400 tonnes. La Wéser a, au contraire, un régime assez régulier. Quant à l'Elbe et au Rhin, torrentueux à l'étranger, ils bénéficient en Allemagne du même privilège. « La Prusse, » dit M. Bertrand Auerbach ⁽¹⁾, a pris le Rhin et l'Elbe « au point précis où ces fleuves deviennent utiles; on « dirait qu'en franchissant la frontière prussienne, ils « s'assagissent et se disciplinent ». C'est ce qui explique que, malgré son tirant d'eau médiocre, l'Elbe porte des trains formés de bateaux de 1.000 tonnes. Quant au Rhin, il est accessible aux bateaux de 2.000 tonnes.

Un autre avantage, commun celui-là à tous les fleuves allemands, est la faiblesse de la pente, si favorable à la navigation. Pour atteindre la cote *100 mètres*, il faut s'éloigner à 662 kilomètres de la mer sur l'Elbe, à 621

(1) *La politique prussienne et les voies navigables*, Grande Revue, 1^{er} octobre 1902.

sur le Rhin, à 524 sur l'Oder, alors que la même cote est atteinte, en France, à 398 kilomètres sur la Loire, 360 sur la Garonne et 245 sur le Rhône. Seule, la Seine, pour laquelle la même distance est de 556 kilomètres, pourrait être comparée à ces fleuves, si les sinuosités de son cours ne lui faisaient payer bien cher l'avantage d'un courant peu rapide.

Mais les fleuves allemands sont encore plus remarquables par leur situation au point de vue économique qu'au point de vue topographique.

Plongeant au cœur de la Silésie minière et industrielle, l'Oder joue un rôle de premier ordre dans l'alimentation du marché de Berlin.

Peu avant la frontière allemande, l'Elbe commence à être navigable et, par là, il s'assure le transport des lignites et des verres de Bohême, traverse la Saxe industrielle et les régions de la Prusse où se rencontrent les salines et les raffineries, pour aboutir à l'énorme entrepôt du Monde qu'est devenu Hambourg, ce qui lui vaut, à la remonte, un trafic énorme de céréales, de charbons et de denrées coloniales.

Quant au Rhin, c'est le fleuve de l'Europe qui réunit les plus belles conditions de navigabilité et le plus gros trafic. Amenant au formidable centre industriel de la Westphalie le minerai et le blé, il en emporte la houille et les produits métallurgiques. Par lui-même et par ses affluents, il répand dans l'Allemagne du Sud les céréales et les denrées coloniales venues de Rotterdam. Il

forme à travers le sol allemand une sorte de prolongement de la mer.

Ainsi l'Allemagne a la chance de posséder des fleuves navigables sur presque tout son territoire, pour des parcours atteignant 700 kilomètres, peu sinueux, de faible courant et charriant peu de sable, qui traversent des régions peuplées, riches et industrielles, aboutissent aux plus grands ports du continent et, par leur direction même, semblent avoir été construits en vue des échanges avec la mer du Nord et l'Atlantique.

Les Allemands ont compris que leur premier devoir était de suivre la nature et de faire de ces fleuves admirables la base de leur système de voies navigables. Aussi est-ce vers leur correction, leur régularisation ou leur canalisation qu'ils ont porté leurs efforts et l'on peut dire que les dépenses considérables qu'ils ont faites, dans ce sens ont donné d'excellents résultats.

Deux ombres seulement se glissent sur ce brillant tableau. Le grand port du Rhin : Rotterdam est un port étranger ; en outre, par leur direction générale, les fleuves allemands sont parallèles et, sauf pour l'Elbe et pour l'Oder, reliés par les canaux de la Marche, il n'existe pas de communication possible entre eux, ce qui rend leur rôle économique beaucoup plus important pour le trafic de l'Allemagne avec l'étranger ou pour le trafic de transit que pour le trafic intérieur.

Le développement des canaux allemands a eu pour but de remédier à ces deux défauts. C'est pour créer au

Rhin *une embouchure allemande* qu'a été construit le canal de Dortmund à l'Ems. On a jugé trop sévèrement les résultats de cette entreprise. Un canal qui, en 1906, a porté 1.500.000 tonnes ne mérite plus la dénomination ironique d' « un agréable endroit pour la « chasse au canard sauvage » que lui accolait un député conservateur. Cependant, malgré les 120 millions de francs qu'a coûté ce canal, les énormes travaux d'équipement et d'installation du port d'Emden, les tarifs avantageux dont ce port bénéficie, il ne semble pas que l'entreprise ait donné les résultats qu'on en attendait ni que le port de Rotterdam s'en soit ressenti.

L'autre entreprise plus considérable, consistait à établir, de l'Ouest à l'Est, une grande ligne de navigation réunissant entre eux les principaux fleuves allemands. Des tronçons plus ou moins anciens de cette transversale avaient déjà été construits depuis le Moyen âge. Un canal de jonction de l'Elbe à la Trave remonte au xiv^e siècle; la mise en relation de l'Oder avec l'Elbe par les canaux, la Havel et la Sprée date du xvii^e siècle, celle de l'Oder et de la Vistule par la Brahe, la Netze et la Warthe, remonte au xviii^e siècle. Mais la plus grande partie de l'œuvre et la plus importante restait à faire. Il s'agissait de construire une puissante voie navigable, partant du Rhin, traversant le riche bassin de la Ruhr et le reliant par Hanovre et Magdebourg à Berlin et aux provinces de l'Est de la Prusse.

L'idée, au reste, n'était pas nouvelle. « Ce n'est pas,

« dit M. von Wedelstaedt, au chef actuel de la Monarchie, ni à l'un de ses prédécesseurs que revient le mérite
« d'avoir tracé ce plan, mais à Napoléon, qui, en 1811,
« exprima cette idée, qui n'a plus été abandonnée depuis
« en Prusse, d'une liaison nécessaire à établir entre le
« Rhin et l'Elbe (1) ».

Là encore, les conditions géographiques étaient exceptionnellement favorables. La traversée de plusieurs fleuves assurait au canal une alimentation facile. En outre, son tracé ne rencontrait ni montagnes ni collines et se dirigeait presque en ligne droite à travers les plaines du Nord de l'Allemagne. Il n'aurait donc qu'un nombre très faible d'écluses⁽²⁾, ce qui permettrait, sans dépenses énormes, de le rendre accessible aux bateaux de gros tonnage et d'écluser ceux-ci par trains entiers.

Le mouvement de l'Allemagne vers l'extension des voies navigables a été prodigieusement entretenu, soutenu et développé par les efforts des régions industrielles, et surtout de la Westphalie, poussées par les progrès de la concurrence internationale à poursuivre de toutes les façons l'abaissement du prix de revient. La division du travail et la perfection de l'outillage, déjà très avancées, ne laissent plus qu'une marge de plus en

(1) Die Konservative Partei und der Kampf gegen den Rhein-Weser-Elbe-Kanal-Hanovre, 1901. Jänecke.

(2) La longueur moyenne des biefs qui est de 1 k. 300 sur le canal de Bourgogne, 1 k. 750 sur le canal de la Marne au Rhin, 5 kilomètres sur la ligne de Paris à Chaleroi, 9 k. 500 sur le canal de Dortmund à l'Ems, devait s'élever à 29 k. 600 pour le canal du Rhin à l'Elbe.

plus restreinte au progrès. Le prix de la main-d'œuvre tend au contraire à monter continuellement. Il n'y a donc que sur le prix des transports, qui, en ce qui concerne la grosse industrie, entre souvent pour plus de 30 0/0 dans le prix de revient total, que des économies sont possibles. Ces transports à bas prix, l'industrie allemande les a demandés à des voies navigables nouvelles, avec une ardeur et une ténacité extrêmes.

A toutes ces raisons géographiques et économiques, il faut en joindre une autre dont on n'a généralement pas tenu suffisamment compte : la *volonté de l'Empereur*. On sait l'intérêt, l'amour même que le souverain allemand porte à la marine, les sacrifices qu'il a demandés et qu'il demande encore pour elle à son peuple et les encouragements de toutes sortes qu'il lui donne. Est-ce par simple raison d'analogie, est-ce à cause de l'élément de vitalité très réel qu'apporte aux ports de mer une navigation intérieure florissante, toujours est-il que l'Empereur réserve dans son cœur une place privilégiée aux modestes bateaux à fond plat à côté des monstres de l'Océan. Cet amour, l'Empereur l'a manifesté à maintes reprises par des paroles et par des actes.

En 1899, le grand projet de canaux était depuis quelques mois en discussion devant la Chambre des députés et, mollement soutenu par le Ministre des Finances, M. de Miquel, se heurtait à une coalition très forte d'intérêts particuliers et ne semblait avoir que peu de chances de succès. Le 11 août, à Dortmund, à l'occasion

de l'ouverture du canal de Dortmund à l'Ems, l'Empereur prit la parole en ces termes : « Il faut considérer le canal de Dortmund à l'Ems comme inséparable du grand Mittelland-canal à la construction et à l'exécution duquel *mon gouvernement et moi sommes absolument et inébranlablement résolus*. Il est naturellement difficile de faire pénétrer dans le peuple des idées neuves aussi importantes que celle-ci et de les faire comprendre. Je crois pourtant qu'avec le temps la conviction s'établira, de plus en plus forte, que la construction de nos grandes voies navigables est absolument nécessaire et qu'elle sera également avantageuse à l'agriculture et à l'industrie. Nous ne devons pas oublier que les besoins croissants de notre pays demandent toujours des voies plus grandes et plus puissantes et que, sous ce rapport, nous devons placer les voies navigables à côté des voies ferrées. L'échange des marchandises pondéreuses, dans l'intérieur du pays, qui est, avant tout, avantageux à l'agriculture, ne peut être assuré que par eau; aussi j'espère que les représentants de mon peuple, se rangeant à cette manière de voir, me mettront à même, dès cette année, de faire, selon mon désir, bénéficier mon pays des avantages de ce canal... Que mes sujets se persuadent aujourd'hui qu'il est parfois nécessaire de subordonner les vœux et les aspirations des individus au bien de l'État. Le soutien qui manquait autrefois à la Hanse : un empire fort, uni, obéissant à une seule volonté, nous l'avons conquis par

« la grâce de Dieu et par les exploits de mon grand-père
« et cette puissance devra s'employer de toute sa force à
« l'accomplissement de cette grande œuvre. Je suis là
« pour cela ».

En 1901, l'Empereur accueille les riverains de la Moselle, qui viennent réclamer la canalisation de leur fleuve, par ces mots : « Messieurs, l'avenir économique
« de l'Allemagne dépend de la construction d'un puissant réseau de voies navigables ».

Une autre fois, il assiste avec toute la Cour à une conférence où un ingénieur très compétent expose les grandes lignes du projet des canaux.

Enfin l'Empereur et l'Impératrice ne craignent pas d'inaugurer officiellement, à Berlin, une église flottante, puis une maison d'école pour les marinières⁽¹⁾.

Quelquefois, de l'encouragement l'Empereur passe à la menace. L'obstruction faite par le Landtag aux projets de loi des voies navigables étant particulièrement marquée du côté des conservateurs aux tendances agrariennes, l'Empereur reproche cette attitude au parti avec lequel il gouverne et auquel il donne tant de marques de faveur. Au moment où le projet de loi de 1899 revient en 3^e lecture devant la Chambre des députés, il fait lire par le président du Conseil des ministres, Prince de Hohenlohe la déclaration suivante : « Même en cas de
« rejet, le projet actuel restera à l'ordre du jour; il revien-

(1) Sympher, *Daily Chronicle*, 5 juin 1906.

« dra et le Gouvernement prendra alors les mesures néces-
« saires pour qu'il aboutisse. Il ne faut pas, d'ailleurs,
« considérer cette question uniquement en elle-même,
« car elle aura des conséquences graves, en ce qui touche
« les rapports qu'a eus jusqu'ici le Gouvernement avec les
« agrariens, et elle ne pourra qu'exercer une influence
« néfaste sur la bonne entente des forces conservatrices
« du pays, notamment sous le rapport de la politique
« douanière. Que ces Messieurs de la droite y songent ! »

Peu avant le vote définitif sur ce projet, le ministre de l'Intérieur, M. Von der Recke, est chargé par l'Empereur de convoquer ceux des députés qui, outre leur siège au Parlement, occupent des fonctions publiques (Landrat, président de district, etc.) et de leur faire comprendre qu'un vote hostile de leur part ne serait pas toléré.

Comme, malgré ce sermon, plusieurs de ces députés persistent à faire preuve d'indépendance et contribuent, par leur vote défavorable, au rejet du projet de loi, l'Empereur n'hésite pas à passer de la menace à la punition et fait mettre en disponibilité les fonctionnaires coupables d'avoir mal voté. Sa mauvaise humeur lui fait également remplacer deux ministres.

Lorsqu'en 1901, l'échec du même projet remanié s'annonce comme certain, l'Empereur fait clore brusquement la session parlementaire, au milieu de mars, alors que d'habitude elle se prolonge jusqu'en juillet et que de nombreux projets urgents et importants attendent la discussion.

Encouragements, menaces, représailles, le souverain allemand a tout fait pour obtenir ce vote des nouvelles voies navigables et, comme l'on connaît la fermeté et l'énergie avec laquelle il poursuit l'exécution de ses desseins, on peut être assuré que la volonté impériale n'a pas été, dans cette affaire, un facteur négligeable. Les personnes bien informées n'ont d'ailleurs pas passé le fait sous silence, les unes avec une critique, comme les économistes Wagner et de Kauffmann, les autres comme une louange, à l'exemple de M. Behrend qui, après le deuxième échec du grand projet s'écriait : « Il « n'y a personne en Prusse qui n'ait la conviction sin-
« cère que, seule, la volonté personnelle de S. M. l'Em-
« pereur et Roi est à même de faire renaître le projet
« du canal du Rhin à la Wésér et à l'Elbe » (1).

Les causes qui ont poussé le Gouvernement prussien à développer son réseau de navigation intérieure peuvent donc se résumer ainsi : imitation de l'étranger ; désir de relier entre eux une série de fleuves remarquablement favorisés au point de vue topographique et économique ; avantage de pouvoir exécuter cette liaison dans des conditions exceptionnellement favorables ; désir d'obtenir, par des transport à bas prix un abaissement du prix de revient de la production nationale concurrencée par l'étranger ; enfin, influence personnelle de l'Empereur.

(1) Dusseldorf, Rapport du 9^e Congrès de navigation.

CHAPITRE II

Le Contre.

Nous allons maintenant indiquer quelles sont les raisons générales, d'ordre politique et économique, de l'opposition à laquelle se sont heurtés pendant vingt ans, en dépit de toutes les concessions, les efforts du Gouvernement.

§ 1^{er}. — *Les objections secondaires.*

Les différents projets ont, nous l'avons vu, pour trait commun de réaliser entre les fleuves allemands une liaison transversale destinée, avant tout, à donner à l'industrie westphalienne une expansion plus facile. Aussi reproche-t-on, tout d'abord, au Gouvernement de sacrifier l'Est de la monarchie à l'Ouest; on fait valoir qu'il est injuste de ne donner qu'aux riches, de favoriser toujours les plus forts, maladroit d'encourager le développement excessif de l'industrie de la Ruhr et d'amener ainsi une rupture dans l'équilibre économique du pays. On ajoute que les puissants propriétaires miniers garderont pour eux tout le bénéfice de la nouvelle voie sans que les consommateurs en profitent.

D'autres observations sont d'ordre technique. On appelle l'attention sur les difficultés d'alimentation du canal, et, pour toute la partie qui reliera le Rhin au canal de Dortmund à l'Ems, sur les dangers d'affaissements dus aux nombreuses galeries souterraines creusées pour l'exploitation des mines⁽¹⁾. On ajoute que la nature même de tous les travaux de navigation entraîne une grosse incertitude sur le montant de la note à payer. On rappelle que le canal de Dortmund à l'Ems, après toutes ses modifications et tous ses perfectionnements, a coûté plus du double de son estimation. Enfin, on fait valoir que les canaux projetés seront surtout avantageux pour les ports hollandais et belges, Rotterdam, Amsterdam, Anvers, au détriment des ports allemands Emden, Brême et Hambourg. Le reproche est assez fondé, surtout en ce qui concerne Emden et Brême. L'ouverture du canal du Rhin à Herne détournera vers Rotterdam une très grosse partie du trafic qui s'expédie actuellement vers ces ports.

Passons maintenant aux causes les plus sérieuses et les plus profondes de l'opposition que rencontrait le projet des voies navigables.

Elles se rattachaient à la répercussion que pouvait avoir ce projet au point de vue des *intérêts agrariens*, des *charges financières* et des *chemins de fer*.

(1) Les tassements qui se sont produits sur le canal de Dortmund à l'Ems atteignent actuellement 6 mètres en certains points.

§ 2. — *L'hostilité des agrariens.*

Le groupe *agrarien* comprend un certain nombre de députés du Centre, représentant des circonscriptions agricoles de la Westphalie, et presque tout le parti conservateur composé de propriétaires terriens.

Pratiquant une politique nettement protectionniste, les agrariens ont pour mot d'ordre : Guerre aux voies navigables « portes d'invasion des céréales étrangères » !

Leur opposition se comprend facilement. Il est remarquable de constater que, dans tous les pays importateurs, les céréales étrangères ont, pour les voies navigables une prédilection marquée. La raison en est très simple. Les céréales s'accommodent très bien du transport par eau ; leurs chargement et déchargement s'effectuent très facilement et très économiquement au moyen des appareils perfectionnés dont les ports sont munis. Leur transport se fait donc à peu de frais sur les voies navigables et, comme la libre concurrence s'exerce entre les bateliers, le taux du fret se fixe à peu près au prix de revient, c'est-à-dire très bas. Les chemins de fer, au contraire, cherchant à tirer parti de leur monopole de droit ou de fait, demandent à la marchandise, suivant l'expression consacrée, tout ce qu'elle peut payer. Or, ce sacrifice maximum, auquel l'expéditeur préfère se résoudre plutôt que de renoncer au

bénéfice du transport, varie généralement dans le même sens que la valeur de l'objet. C'est pourquoi, en l'absence d'autres considérations de concurrence, la tarification des chemins de fer est généralement une tarification à la valeur. Par son tarif général, basé sur l'encombrement, la tarification allemande semble, il est vrai, échapper partiellement à cette loi, mais elle lui reste fidèle pour ses tarifs spéciaux et ses tarifs exceptionnels, dont le nombre et l'importance vont en croissant sans cesse, et qui, seuls, jouent un rôle important dans l'ensemble des transports. C'est pourquoi, en Allemagne aussi, le prix du transport par fer des céréales, marchandises de valeur, est assez élevé, si on le compare à celui des autres objets que leur expédition en grande masse et leur facilité de chargement rendent susceptibles de s'accommoder du transport par eau.

L'économie réalisée par le transport par eau sur le transport par fer est donc considérable. Elle atteint souvent 75 0/0 et même davantage ; ainsi le transport d'une tonne de blé de Rotterdam à Mannheim coûte, par fer, 23 francs et, par eau, 3 francs ; de Hambourg à Magdebourg, 15 fr. 50 par fer et 4 francs par eau ; de Rotterdam à Duisbourg, 9 fr. 30 par fer, 2 fr. 50 par eau. C'est ce qui explique l'importance spéciale de la voie d'eau dans les importations de céréales.

Aussi les résultats sont-ils frappants. L'économiste allemand Schumacher ⁽¹⁾ indique que, de 1896 à 1899,

(1) *Zur Frage der Binnenschiffahrtsabgaben*, Berlin.

les chemins de fer n'ont transporté que 20 0/0 (3.000.000 tonnes en moyenne par an sur 15.000.000) de la quantité totale des céréales importées en Allemagne. Cette proportion s'abaisse à 12,6 0/0 pour le blé et à 9,6 0/0 pour le seigle. L'accaparement de l'importation des céréales par les voies navigables s'est notablement accentué à la fin du xix^e siècle. M. Stubmann (1), syndic de la chambre de commerce d'Essen, établit que, pour le bassin du Rhin, de 1893 à 1898, la part du fleuve s'est élevée de 89 à 98 0/0 pour le seigle, de 91 à 99,4 0/0 pour le blé, de 28 0/0 à 95 0/0 pour la farine, de 69 0/0 à 99 0/0 pour l'avoine.

Ce mouvement s'explique par l'augmentation croissante de l'économie réalisée au moyen du transport par eau. Le prix de ce dernier s'est abaissé, en effet, tant par la suppression des péages que par l'augmentation constante du tonnage des bateaux. Le prix du transport par voie ferrée s'est, au contraire, relevé. Avant le rachat, les chemins de fer allemands étaient en butte aux réclamations incessantes des agrariens qui les accusaient de favoriser par leurs tarifs les importations étrangères. A une plainte de ce genre ils répondaient, en 1879, que la suppression des tarifs incriminés n'aurait pour résultat que de faire passer ce trafic aux voies navigables. « On ne peut s'empêcher, dit Schumacher (2), de reconnaître que cette prédiction s'est réalisée et que nos

(1) *Holland und sein deutsches Hinterland.*

(2) *Op. cit.*

« fleuves, affranchis de tout péage, ont acquis une sorte
« de monopole : celui de favoriser le trafic des impor-
« tations étrangères, depuis le rachat des chemins de
« fer ».

Les agrariens protestent énergiquement contre cette prime à l'importation et cette *protection à rebours*, et l'on ne peut s'empêcher de reconnaître que leur raisonnement est logique. Sous l'influence du parti conservateur, avec lequel l'Empereur gouverne, et de l'École d'économie politique en faveur, l'Allemagne est entrée résolument dans la voie du protectionnisme. Aussi les agrariens s'insurgent-ils contre cette politique qui consiste, après avoir établi un droit de douane élevé (actuellement 6 fr. 25 par 100 kilogs pour le blé), à en faire bénévolement remise, tout au moins partiellement, de façon indirecte, aux céréales qui empruntent la voie d'eau. C'est ce qu'exprime fort bien Ulrich⁽¹⁾. « Au
« point de vue théorique, on peut avoir telle ou telle idée
« sur le libre échange ou la protection..... Pour de bon-
« nes raisons, nous avons adopté une politique écono-
« mique protectionniste ; nous devons être conséquents
« avec nous-mêmes, à l'égard du trafic, si nous ne vou-
« lons pas donner d'une main les droits de douane que
« nous réclamons de l'autre ».

La répugnance des agrariens à payer les frais de cette voie navigable qui sert à leurs concurrents pour les

(1) *Les chemins de fer d'État, les voies navigables d'État et la politique économique de l'Allemagne.*

ruiner, est d'autant plus grande qu'ils n'ont même pas la consolation de se dire que leur sacrifice sert le bien général du pays. Pour les transports de céréales, l'étranger, seul, utilise, en effet, les voies d'eau. Elles n'ont pas de rôle dans les transports intérieurs et ne servent pas au producteur national, qui ne peut leur fournir, en un point donné, les chargements de 600 et 1.000 tonnes qu'elles réclament. C'est ce qu'explique fort bien M. Colson ⁽¹⁾ : « Il est certain que les voies
« navigables, par le fait seul qu'elles constituent un ré-
« seau ayant bien moins de ramifications que les chemins
« de fer, se prêtent beaucoup moins bien que ceux-ci au
« transport intérieur des produits agricoles, qu'il faut
« aller ramasser dans toutes les parties du territoire et
« se prêtent au contraire parfaitement à la pénétration,
« vers les centres intérieurs, des blés d'importation, qui
« arrivent par grandes masses dans les ports ».

Voilà pourquoi les agrariens ont fait aux canaux allemands une opposition acharnée et, s'ils ont cédé, en 1905, nous verrons que ce n'est que devant des concessions au moins égales au dommage qu'ils pouvaient redouter.

§ 3. — *Les objections d'ordre financier.*

Les objections tirées des charges que le projet des voies navigables ferait peser *sur le budget de l'État*

(1) *Revue politique et parlementaire*, 10 novembre 1899.

étaient très sérieuses. Elles ralliaient avec les agrariens des fractions importantes du Centre et du parti national-libéral. Enfin, et ce fait leur donnait une force considérable, on les savait partagées, plus ou moins ouvertement, par le ministre des Finances lui-même, M. de Miquel, dont la compétence professionnelle était reconnue de tous, et qui avait su, par une politique remarquablement habile et sévère, remettre l'ordre dans les finances prussiennes, qu'il avait trouvées en assez mauvaise condition. C'était un homme énigmatique, ne laissant jamais voir le fond de sa pensée, et ne craignant pas de se contredire. C'est ainsi qu'après avoir, comme député de Francfort-sur-le-Mein, défendu énergiquement la liberté de la navigation, un des premiers actes de son ministère, quelques mois après, fut d'établir les péages sur le Mein canalisé. Dans le cas présent, chargé de soutenir le Mittelland-canal à la tribune, il seconde assez mollement les idées impériales, contraires à sa conviction personnelle. Son argumentation est si vague et son ton si peu persuasif que, lorsqu'il s'est tu, un député conservateur, le comte Kanitz traduit l'impression générale, en disant que l'on ne sait si le ministre des Finances a parlé *pour ou contre* le projet. Un autre député prétend qu'il applique le principe du Mephisto de Goethe : « Ce que tu sais de meilleur, tu n'as pas le droit « de le dire au vulgaire ». — Un troisième lui adresse ces quelques phrases ironiques : « Messieurs, je ne veux pas faire de tort à M. le Ministre. Je dois reconnaître

que son discours semble, à la lecture, plus chaud qu'il n'a paru à l'entendre. Mais c'est le ton qui fait la musique. Un de ses amis, à qui j'en parlais, me dit : « M. de Miquel est, dans le concert parlementaire, un musicien « distingué. Il ne chante maintenant qu'un *adagio* à ces « Messieurs de la droite, mais il va bientôt donner *con* « *fuoco*, puis *crescendo* et enfin, au moment du vote, *fu-* « *rioso* ». Cet ami de M. le Ministre des Finances disait le connaître parfaitement. Mais qui peut connaître parfaitement M. de Miquel » ? En réalité, l'attitude du ministre des Finances ne se modifia guère au cours du débat et contribua pour une forte part à l'échec du projet.

Les objections d'ordre financier se ramènent à deux. Est-il prudent d'engager des dépenses de plusieurs centaines de millions, aux frais de l'État, pour un résultat douteux, et lorsque l'ordre vient seulement d'être rétabli dans les finances ? Et surtout, est-il juste de mettre à la charge du budget, c'est-à-dire de tous les contribuables, la plus grosse partie d'un travail qui ne profitera qu'à l'étranger et à une portion relativement faible de la Monarchie ? Ne serait-il pas plus équitable de faire payer la dépense par ceux qui auront le profit ?

Il est impossible, en effet, de ne pas être frappé, au point de vue financier, de la différence des traitements auxquels sont soumis les transports par voie ferrée et ceux par eau. Les premiers ne coûtent rien à l'État. Le

prix total payé par l'expéditeur comprend, en effet, d'abord le péage, destiné à couvrir les dépenses d'entretien ainsi que l'intérêt et l'amortissement du capital engagé, puis les frais de transport proprement dits, enfin un supplément de prix qui représente, dans les compagnies privées, le dividende des actionnaires et le bénéfice direct ou indirect que l'État tire, sous des formes variées, des chemins de fer. Dans les chemins de fer d'État, ceux de l'Allemagne par exemple, il n'y a pas d'actionnaires et tout ce supplément constitue une forme d'impôt indirect qui apporte au budget un précieux secours et diminue d'autant les charges des contribuables. Cet impôt représente, d'après les calculs les plus récents du ministère des Travaux publics, environ 7 1/2 0/0 du capital engagé et 15 0/0 de ce que serait ce capital si l'on portait à son amortissement, comme on doit logiquement le faire, tous les bénéfices nets réalisés, depuis le rachat, par les chemins de fer prussiens et qui ont été employés à boucher les trous du budget. C'est une charge très lourde, beaucoup plus importante que le péage lui-même. Cet impôt a évidemment l'inconvénient grave de renchérir la production nationale, mais il est perçu très facilement, puisque ceux-là seuls l'acquittent qui y trouvent leur intérêt. C'est un prélèvement fait sur les parties riches, commerçantes et industrielles du pays, pour subvenir aux besoins de la collectivité, c'est-à-dire, en définitive, au bénéfice des régions pauvres. C'est en ce

sens que s'exprime Cohn⁽¹⁾ : « C'est, sous une forme indirecte, un impôt relativement équitable, car il est perçu
« principalement sur les classes possédantes et capables
« de payer, et relativement opportun, car on n'en peut
« aujourd'hui citer aucun autre qui permette de donner
« des recettes aussi grandes avec autant de facilité ».

Sur les voies navigables artificielles l'équilibre est renversé. Les usagers sont complètement affranchis de cet impôt sur le transport que paient leurs concurrents des pays où les canaux ne pénètrent pas. Il y a plus ; ces mêmes privilégiés déclarent ne pas pouvoir payer non plus le péage, c'est-à-dire l'intérêt et l'amortissement de la voie et son entretien, et ils cherchent à mettre cette dépense à la charge de la collectivité, au préjudice de ceux qui ne profitent pas des voies navigables et au détriment des régions pauvres.

L'injustice d'une semblable prétention est cependant moins criante en Allemagne qu'en France. Les régions desservies par le Mittelland-canal représentent, en effet, une partie très importante de la Monarchie, à cause des grandes villes qu'il traverse et de la population très dense qui se presse sur son emplacement. Le bassin de la Ruhr est, proportionnellement, huit fois plus peuplé que le reste de l'Empire. En outre, la plus grande partie de l'Allemagne est ou pourrait être traversée par des voies navigables.

(1) *Zur Geschichte und Politik des Verkehrswesens*, Stuttgart, 1900, p. 504.

L'inégalité géographique est donc ici moins sensible que chez nous où, seules, les régions du Nord et du Nord-Est se prêtent à l'exécution des voies navigables dans des conditions normales.

Quant à la question des péages, l'Allemagne a toujours admis la nécessité de leur perception et, loin de suivre l'exemple de la France, où leur taux s'est abaissé jusqu'à zéro, elle en a, au contraire, augmenté progressivement l'importance. Les péages prévus dans le programme de 1903 sont relativement élevés; enfin, et ceci constitue une nouveauté et un progrès, au cas où le produit des péages ne couvrirait pas les charges annuelles, c'est-à-dire les frais d'entretien, l'intérêt et l'amortissement du capital d'établissement, les intéressés seront appelés en garantie pour solder une certaine partie du déficit. Néanmoins, pour être moins inquiétantes qu'elles ne le seraient avec notre régime, les conséquences financières du projet des canaux peuvent avoir encore une importance sérieuse. Il est certain que le produit des péages, dont la batellerie réclamera sans cesse l'abaissement, sera insuffisant pour couvrir les charges financières de l'entreprise, et qu'il en résultera de gros déficits dont le budget devra combler la plus forte part. C'est tout au plus si on peut prévoir que, dans un avenir lointain, le canal pourra couvrir ses charges annuelles, mais il faut bannir l'espoir de voir jamais l'État rentrer dans les centaines de millions ainsi « jetés à l'eau ».

§ 4. — *La répercussion sur les chemins de fer.*

On a reproché au programme des nouveaux canaux *de compromettre l'œuvre financière et économique réalisée par l'État prussien au moyen de ses chemins de fer.* — Pour comprendre l'importance et la portée de cette objection, il est nécessaire de se rendre compte, assez exactement, de ce que sont actuellement en Allemagne *les rapports des chemins de fer avec les voies navigables existantes.*

On a souvent reproché aux chemins de fer privés, notamment aux chemins de fer français, de poursuivre à l'égard des voies navigables une politique égoïste et même hostile, au détriment de l'intérêt général. Le reproche est généralement fondé. Ce fait n'a rien qui doive surprendre; c'est généralement ainsi que se comportent deux personnes qui vendent la même marchandise, c'est-à-dire deux concurrents; il faut le regretter, mais, malheureusement, on doit reconnaître que les manœuvres hostiles des compagnies françaises contre les canaux trouvent, non pas une excuse, mais une explication dans le fait de l'État lui-même qui, par la suppression des péages, a faussé les conditions de la concurrence.

Quels sont, au contraire, les rapports des deux moyens de transport l'un avec l'autre lorsqu'ils sont réunis dans la même main et quand leur propriétaire commun est l'État, c'est-à-dire le représentant de la collectivité,

chargé de gérer le capital national pour le bien général? Comment se distribue entre eux le travail total à fournir? Comment coopèrent-ils à la tâche commune? Quelle influence le développement de l'un a-t-il sur celui de l'autre? Nous n'entrerons pas dans le détail de cette étude qui nous entraînerait trop loin, mais nous voulons en indiquer les idées générales.

Depuis le congrès de navigation tenu à Francfort, en 1888, à la suite du rapport des délégués français, MM. Holtz et de Mas, l'opinion s'est accréditée en France que les voies ferrées et navigables vivaient en Allemagne dans le plus parfait accord. M. Louis Laffitte, dans une intéressante enquête sur les voies navigables allemandes, a vanté le nombre et la bonne organisation des ports de raccordement favorisant les échanges entre les deux moyens de transport, pour le plus grand bien de chacun d'eux. La situation s'est-elle modifiée dans ces dernières années? C'est possible. Toujours est-il que le son de cloche a changé. Deux écrivains aux tendances très différentes, M. Paul Léon⁽¹⁾, et M. Mange⁽²⁾, ont récemment travaillé à détruire cette « légende » d'une harmonie des deux moyens de transport en Allemagne et ont montré qu'il y a entre eux, sous cette bonne entente officielle et apparente, une véritable hostilité. On peut penser d'ailleurs que ces deux auteurs, influencés par le spectacle des démêlés de la navigation rhénane avec les che-

(1) *Fleuves, Canaux, Chemins de fer.*

(2) *Revue des Deux-Mondes*, 1^{er} février 1902.

mins de fer prussiens, ont trop facilement généralisé leur impression pessimiste.

La vérité, c'est qu'il n'y a pas grande différence entre la politique des chemins de fer d'État allemands et celle des compagnies privées. Si les motifs ne sont pas les mêmes, le but est le même : défendre les recettes. Les chemins de fer allemands ont actuellement une politique *extrêmement fiscale*. Ce sont, dit-on, les meilleurs marchands du pays. Nous avons signalé l'importance du rôle que les bénéfices nets qu'ils produisent jouent dans l'équilibre du budget. Le Gouvernement prussien doit donc veiller soigneusement à ce que le développement des voies navigables ne cause pas trop de tort à ces précieuses recettes. Dans un article, très commenté, paru dans la revue « Archiv für « Eisenbahnwesen », Lehman signalait, en 1886, la rupture d'équilibre qui se manifestait en faveur des voies navigables. Il entrevoyait deux moyens de rétablir cet équilibre, relever le fret ou baisser les tarifs. Le premier moyen, qui devait cependant triompher en 1905, ainsi que nous le verrons plus tard, ne lui paraissait pas pratique; il conseillait au contraire vivement, pour parer au danger, d'établir des tarifs de concurrence. Son appel fut entendu. M. Paul Léon a cité des exemples probants de tarifs établis pour lutter contre la navigation rhénane. Il est plus difficile d'en noter pour l'Elbe. D'ailleurs, pour le Rhin comme pour l'Elbe, la concurrence directe est presque impossible pour les chemins

de fer à cause du très bas prix du fret. Aussi semble-t-il que, devant son peu de succès, les chemins de fer aient renoncé à ce moyen de lutte contre les deux grands fleuves et aient préféré leur abandonner une grosse partie du trafic plutôt que d'engager avec eux une guerre directe de tarifs. La concurrence directe s'exerce au contraire, encore actuellement, sur la Weser et l'Oder.

Mais c'est surtout le développement des *transports mixtes*, lié à celui des ports de transbordement, que craignent les chemins de fer prussiens. Aussi est-il inexact de dire, comme on l'affirme généralement en France, que les chemins de fer, en Allemagne, favorisent les ports de raccordement. En réalité, la création de ces ports remonte, pour la plus grande partie, à une époque antérieure au rachat des chemins de fer et leur existence est due, le plus souvent, à des questions de concurrence entre compagnies privées. Aujourd'hui, si les compagnies privées ont presque partout disparu, en Allemagne, il reste encore beaucoup de réseaux d'États non prussiens, et ceux-ci favorisent naturellement, quand ils y ont avantage, les ports de raccordement. C'est la politique des chemins de fer saxons et badois, vis-à-vis des ports de Riesa, Dresde, Mannheim. Ce serait celle de toute compagnie privée à leur place. Le premier moyen de décourager les transports mixtes consiste donc, pour la Prusse, à faire entrer les réseaux d'États non prussiens dans une communauté d'intérêts avec les siens. Elle a déjà obtenu, dans ce sens, des résultats

plus ou moins complets et plus ou moins avoués avec la Hesse, la Saxe, le Palatinat et la Bavière.

Un autre moyen de lutte contre le transport mixte en Allemagne est l'établissement de tarifs exceptionnels très réduits pour les ports de mer. Ces tarifs sont d'ailleurs justifiés par d'autres considérations d'économie nationale ; ils ont pour but de favoriser, suivant les cas, l'importation ou l'exportation, et de soutenir les ports allemands vis-à-vis des ports étrangers. Mais ils ont aussi cet effet de rendre presque toujours le transport direct plus avantageux que le transport mixte qui doit payer, outre le fret et le transbordement, des droits d'expédition assez forts et un prix de transport par fer relativement élevé⁽¹⁾.

Voilà comment on peut actuellement juger les rapports respectifs des voies ferrées et navigables en Allemagne. Sans être franchement hostiles, leurs relations sont empreintes d'une froideur marquée. Étant donnée la nature de ces relations, il est naturel que les esprits indépendants, parmi lesquels ne craignit pas de se ranger un fonctionnaire, M. Ulrich, président de la direction des chemins de fer à Cassel, aient exprimé des craintes très vives sur la répercussion que pourrait avoir l'exécution du projet des voies navigables sur les chemins de fer.

La première répercussion à craindre est *d'ordre*

(1) Voir à ce sujet les réclamations des chambres de commerce de Duisbourg, Mannheim, Magdebourg, Breslau.

financier. M. Fervers en a marqué l'importance.

« Dans les anciens projets de canaux, on n'ignorait
« pas, dit-il, que les chemins de fer concurrencés éprou-
« veraient des pertes par suite de transports plus écono-
« miques par eau, mais il n'y avait pas alors de raison
« de juger ces pertes autrement que d'autres perturba-
« tions économiques, car les chemins de fer étaient alors
« exploités comme des entreprises privées. Il se fit, sur
« ce point, une évolution progressive, lorsque, vers 1880,
« les chemins de fer furent rachetés par l'État et que
« l'on se rendit compte de plus en plus de l'importance
« qu'avaient les recettes des chemins de fer pour la
« situation financière de la Prusse. C'est de la connais-
« sance des menaces que les projets de canaux conte-
« naient à l'adresse des finances publiques qu'est née
« la question des canaux⁽¹⁾. »

Au moment du rachat, le Gouvernement annonçait cependant qu'il ne voulait pas « faire une affaire », qu'il voulait, au contraire, remplacer les chemins de fer privés, pressurant le public pour en tirer de gros bénéfices, par des chemins d'État qui couvriraient simplement leurs frais et vendraient les transports au prix coûtant. C'était peut-être son intention à ce moment, mais depuis que les bénéfices nets, en s'accroissant, viennent apporter chaque année au ministre des Finances plusieurs centaines de millions pour équilibrer le budget, il n'est plus question de tenir les promesses d'autrefois.

(1) Fervers, *Das neue Wasserstrassengesetz*, Berlin, 1905.

Les impôts allemands sont très lourds et les dépenses publiques pour l'armée, pour la marine et pour les œuvres sociales augmentent toujours. Il serait impossible de remplacer par d'autres impôts les bénéfices des chemins de fer. C'est pourquoi il faut veiller sur eux comme sur une poule aux œufs d'or.

Outre la répercussion de l'ouverture des nouvelles voies navigables sur les recettes des chemins de fer, les adversaires du projet ont encore signalé *l'influence perturbatrice* que ces voies exerceraient sur *l'équilibre économique obtenu par la tarification des chemins de fer*.

Les principes d'économie nationale de Frédéric List et de ses successeurs jouissent aujourd'hui, dans l'enseignement et au Parlement, d'une faveur très marquée. Les tendances interventionnistes du Gouvernement s'affirment de plus en plus, non seulement dans le domaine politique et social, mais encore dans le domaine purement économique.

Peu à peu cette idée gagne du terrain, qu'on ne doit envisager les moyens de transport qu'« au point de vue
« de la théorie des forces productives et dans leur action
« collective comme système national de communications,
« par suite sous le rapport de leur influence sur l'exis-
« tence morale et politique, sur les relations sociales, sur
« la force productive et sur la puissance des nations »⁽¹⁾.
Ils doivent, par suite, échapper à la concurrence et à l'initiative privée pour devenir, entre les mains de l'É-

(1) List, *Préface du système national d'Économie politique*.

tat, l'instrument le plus puissant de sa politique économique.

Cette idée est une de celles qui ont le plus contribué à amener le rachat des chemins de fer. Naturellement, après le rachat, il a fallu créer et développer une tarification nouvelle qui devait concilier la simplification et l'unification des tarifs, réformes promises au pays, avec la mise en pratique des idées que nous exposions plus haut. Au premier de ces deux buts répondent surtout les tarifs ordinaires, au deuxième, les tarifs spéciaux et surtout les tarifs exceptionnels. En principe, les raisons qui motivent un tarif exceptionnel ne sont pas seulement l'espérance de voir naître ou se développer un gros trafic et par suite d'amener de gros bénéfices aux chemins de fer, mais le besoin de soutenir certains produits contre une concurrence étrangère, de concourir au développement des ports de mer nationaux, de permettre l'introduction à bas prix d'une marchandise jugée nécessaire ou seulement utile, ou enfin de donner à une région déshéritée par la nature ou par les événements une compensation qui lui permette de racheter son infériorité. La loi de l'offre et de la demande n'a plus d'intérêt. L'État évalue le *degré d'utilité* du transport à faire naître ou à prohiber, arbitre entre les industries et les provinces, et les tarifs de chemins de fer sont pour lui l'instrument le plus puissant pour réaliser ses vues. C'est ce qui explique qu'en 1879 Bismarck déclarait attacher, au point de vue économique, à la réforme des tarifs des

chemins de fer « une plus grande efficacité qu'au doublement ou au quadruplement des tarifs douaniers ».

Dès lors, n'est-il pas à craindre que la maîtrise économique de l'État ne s'affaiblisse par la création de nouveaux moyens de transport échappant à son contrôle ? Les voies navigables sont, en effet, une anomalie dans un pays qui se vante d'appliquer les principes de l'économie nationale. Ici, les marchandises circulent pour le même prix, qu'elles soient utiles ou inutiles, bonnes ou mauvaises, qu'elles servent les intérêts nationaux ou ceux de l'étranger. Ce qui entre en jeu ici, c'est uniquement le prix de revient du transport, aux environs duquel la concurrence ramène toujours le fret. Pour fixer le prix du transport, il suffit au marinier de savoir si la marchandise à transporter est facile à charger et décharger, si elle est fragile, encombrante et ce qu'elle pèse. Ici il est impossible de faire des combinaisons savantes, de chercher des équilibres ou des compensations. L'outil est grossier, lourd à manœuvrer, et les résultats que l'on obtient ne sont pas toujours ceux que l'on attend. Une voie navigable est-elle créée pour permettre le transport à bas prix du charbon vers un pays producteur de minerai, on constate, après sa construction, que le principal service qu'il rend est de faciliter l'importation des céréales étrangères.

Ainsi chaque voie navigable nouvelle creuse une brèche dans l'édifice si savamment bâti au moyen des tarifs. Cet argument fut développé à plusieurs reprises au Par-

lement par l'orateur conservateur de Limburg-Stirum.
« Peut-être accepterais-je le projet, disait-il, si nous
« possédions la maîtrise des tarifs sur les canaux, si nous
« avons la possibilité de décider que telles marchan-
« dises devront être transportées sur les canaux et non
« sur les chemins de fer et inversement. Jusqu'ici nous
« étions assez forts pour n'accorder que comme des con-
« cessions les abaissements de tarifs, et aucune force ne
« pouvait nous y contraindre... Le projet actuel repré-
« sente une brèche dans notre politique des chemins de
« fer. Sur les fleuves, nous ne pouvons pas lever de
« péages pour les améliorations que nous effectuons, et,
« sur les canaux, nous ne pouvons lever de taxes au delà
« de l'intérêt du capital d'établissement. Il n'est donc
« pas douteux que, si l'État se lance dans des construc-
« tions de voies navigables, la maîtrise en matière de
« tarifs, que nous avons acquise par le rachat des che-
« mins de fer, nous échappera des mains. C'est là un
« grand danger ».

Ce n'est pas tout. Il faut remarquer que chaque voie navigable équivaut à l'établissement d'une série de ces mêmes *prix fermes* que l'on condamne sur les chemins de fer au nom du principe d'égalité. « Par essence, dit
« M. Sartiaux, les frets de la voie d'eau constituent de
« véritables prix fermes réservés à une minorité dont
« les établissements sont riverains de la voie fluviale,
« tandis que ceux-là en grand nombre, dont les usines
« sont distantes de 1 kilomètre seulement de cette voie,

« n'en peuvent bénéficier sans une majoration qui fait
« échec au principe de prix résultant de barèmes kilo-
« métriques, variant avec la distance (1). »

Les prix fermes de la voie navigable vont même plus loin que ceux de n'importe quel chemin de fer d'État ou particulier, puisqu'ils font remise à l'expéditeur de tout l'impôt sur le transport (ou bénéfice) et généralement de la presque totalité du péage.

Remarquons-le en passant, c'est précisément ce caractère, que présentent les frets sur les voies navigables, de constituer des prix fermes, réservés aux riverains immédiats et par suite ne concourant pas, le plus souvent, à la fixation des prix de vente, déterminés par le prix du transport par voie ferrée, qui vaut à ces voies des partisans aussi convaincus et aussi... intéressés. « Si
« ce n'était pas le cas, dit Schumacher (2), bien des agi-
« tations pour la création ou l'augmentation d'une sem-
« blable différence dans les prix de transport, c'est-à-
« dire une agitation pour la construction des voies
« navigables, et, après leur construction, l'agitation qui
« se manifeste régulièrement pour la diminution ou la
« suppression des péages resteraient une énigme psy-
« chologique ».

Il faut remarquer que la répercussion de l'ouverture des voies navigables nouvelles sur le chemin de fer se fait sentir, non seulement pour les marchandises qui lui

(1) *Revue polit. et parlem.*, 10 janvier 1902.

(2) *Op. cit.*

échappent, mais encore pour celles qu'il conserve, car, pour ne pas perdre un trop gros trafic sur ses lignes concurrencées, il est obligé de baisser aussi ses prix dans les mêmes directions. Enfin, les pertes de recettes que lui causent les voies navigables diminuent d'autant l'étendue des abaissements de tarifs, dont toute la collectivité aurait pu profiter, et ces deux circonstances augmentent encore le dommage causé par les voies navigables aux régions pauvres et déshéritées au profit des régions riches.

Nous nous sommes étendus longuement sur les principales objections que l'on pouvait faire et que l'on a faites au projet des voies navigables. Au cours des longues discussions auxquelles il donna lieu, la lutte changea d'ailleurs plusieurs fois de terrain, et certains arguments *pour* ou *contre* prirent à certains moments plus de force qu'à d'autres. Il nous suffira de signaler les épisodes caractéristiques de cette lutte passionnée. Nous passerons plus rapidement sur les discussions de 1899 et de 1901 qui aboutirent à deux rejets des projets du Gouvernement, et nous donnerons plus d'importance aux discussions de 1904 qui aboutirent au vote de la loi de 1905.

CHAPITRE III

Les antécédents.

A plusieurs reprises, dans la seconde moitié du xix^e siècle, le Gouvernement prussien, reprenant l'idée de Napoléon I^{er}, avait songé à relier par une voie d'eau artificielle transversale le Rhin à l'Ems, à la Weser, à l'Elbe et, par là, aux fleuves orientaux de la Monarchie, et à procurer ainsi aux produits de peu de valeur du bassin industriel de la Ruhr un transport à bas prix, leur permettant de repousser du sol national les produits étrangers. Plusieurs projets furent préparés et plusieurs mémoires adressés au Parlement, notamment en 1864, 1877 et 1881. En 1883, le Gouvernement se borna à demander les fonds nécessaires pour l'exécution du canal de Dortmund à l'Ems. Voté par la Chambre des députés, ce projet fut repoussé, comme insuffisant, par la Chambre des seigneurs.

En 1886 le même projet, présenté pour la seconde fois, fut voté par les deux Chambres en même temps qu'une motion, invitant le Gouvernement à compléter la nouvelle voie par tout un réseau navigable destiné à relier le Rhin à l'Ems, la Weser et l'Elbe. Il semblait

donc qu'un programme étendu de nouveaux canaux dût trouver devant les Chambres un accueil favorable. Au cours de la discussion sur le projet précédent, les 22 et 25 mai 1886, les orateurs conservateurs eux-mêmes déclaraient qu'ils n'étaient pas, en principe, adversaires du Mittelland-canal. Ce seraient, tout au plus, des raisons financières qui pourraient les faire hésiter, au cas où la nouvelle voie compromettrait les recettes des chemins de fer ou bien demanderait au budget une contribution trop forte, incompatible avec l'état général des finances. Mais ils admettaient facilement la construction de nouveaux canaux, là où les chemins de fer étaient surchargés par les transports toujours croissants de marchandises pondéreuses.

En 1894, un projet de loi, prévoyant le raccordement du canal de Dortmund à l'Ems avec le Rhin par la vallée de l'Emschër, est déposé devant le Parlement. Ce projet est intéressant parce que, pour la première fois, il y est question de la garantie des intéressés. Un péage est prévu sur le canal; mais, en cas d'insuffisance des recettes, les intéressés s'engagent à payer une somme allant jusqu'à 20 0/0 des frais d'entretien et d'amortissement du capital. Mais, quand la discussion publique arrive, on s'aperçoit que, depuis 1886, l'attitude des conservateurs s'est bien modifiée. Leur hostilité se manifeste librement; ils déclarent qu'ils ne peuvent voter pour un canal que si on leur garantit qu'il peut vivre avec ses propres ressources et qu'il ne fera jamais appel

au concours financier de l'État. Le 18 mai le projet est repoussé en 2^e lecture par 186 voix contre 116.

Dès le début de 1899, le discours du trône annonce un grand projet de loi visant la création d'une voie navigable du Rhin à l'Elbe. Ce projet est déposé, le 15 mars, devant les Chambres, accompagné de deux ouvrages très remarquables dus à MM. Sympher et Prüssmann, et qui constituent une excellente étude de la nouvelle voie au point de vue économique et technique. Le projet comprend l'exécution d'un canal neuf reliant le Rhin au canal de Dortmund à l'Ems, l'agrandissement de celui-ci de Herne à Bevergern, puis un canal neuf de Bevergern à Magdebourg. Le travail doit coûter environ 330 millions de francs. Pour la première fois la question du Mittelland-canal est posée ouvertement et c'est alors qu'après les escarmouches préliminaires commence la « Grande guerre des canaux ».

Le projet de loi est renvoyé, le 18 avril, à une commission, qui choisit pour président M. Von Eynern du parti national libéral, et pour rapporteur M. Am Zehnhoff du parti du Centre. Les discussions très vives de la commission sont commentées par toute la presse. Tout le pays s'y intéresse et suit les débats avec une agitation fébrile. La satire s'en mêle. Les adversaires des canaux sont traités d'« hydrophobes » et leurs partisans de « mittelland canailles ».

Aux arguments que nous avons exposés dans notre

premier chapitre le Gouvernement et les partisans des voies navigables en ajoutent deux nouveaux. On prétend donner au nouveau canal, en se servant d'une citation du maréchal de Moltke, une grande valeur militaire permettant, surtout dans une guerre défensive, l'approvisionnement et le ravitaillement des armées et des places fortes. Enfin l'établissement d'une grande voie commerciale entre les deux moitiés de la Monarchie aura au point de vue politique les plus heureux résultats. En effet, dit M. Abschoff ⁽¹⁾, « l'absence d'une « liaison entre les voies navigables situées à l'Ouest et « à l'Est de l'Elbe est la principale cause de ce fait que « l'Ouest et l'Est de notre pays sont encore, sous beau- « coup de rapports, étrangers l'un à l'autre ». Étant rapprochés, ils se connaîtront mieux et s'apprécieront davantage.

L'opposition se compose des régions industrielles éloignées du nouveau canal qui se plaignent d'être sacrifiées à la toute puissante Westphalie. Au premier rang figurent les provinces de l'Allemagne centrale, qui craignent de ne plus pouvoir vendre leurs lignites, et surtout la Silésie qui, étranglée entre la Pologne et la Bohême, redoute de perdre son débouché presque unique : le marché de Berlin.

La Commission rejette ce projet par 17 voix contre 14. Revenu à la Chambre en 2^e lecture le 15 juin il est renvoyé de nouveau à la Commission, pour qu'on y étu-

(1) Abschoff, *Der Rhein Weser Kanal, Hameln*.

die la question des compensations à accorder à la Silésie et aux autres régions dont les intérêts économiques pourraient se trouver lésés par les nouveaux canaux. *A priori*, le Gouvernement était d'avis de repousser toutes ces demandes de compensation qui ne pouvaient aboutir qu'à un gaspillage des deniers publics ou à un rejet complet du projet. « On ne peut trouver à redire, disait « M. de Miquel, à la pensée fondamentale de la déclara-
« tion du Gouvernement, d'après laquelle l'amélioration
« des moyens de transport d'une région ne constitue pas
« pour les autres régions un motif suffisant pour réclamer
« des compensations ». Plus tard, cependant, et sur l'ordre formel de l'Empereur, le ministre des Finances vient déclarer officiellement qu'après l'adoption du Mittelland on entreprendra, aux frais de l'État, l'amélioration des voies navigables qui relie la Haute-Silésie à Berlin et que, si les résultats obtenus ne sont pas satisfaisants, on s'efforcera, au moyen d'abaissements de tarifs sur les chemins de fer, de ramener à égalité le prix de transport des charbons entre Berlin et chacun des deux bassins miniers de Silésie et de Westphalie. Ayant ainsi désarmé les Silésiens, on cherche à gagner les voix du Centre qui paraît très hésitant. « Au dernier moment, dit « M. Von Eynern ⁽¹⁾, le Gouvernement présenta devant
« la Chambre un projet de loi, réclamé depuis longtemps
« par le Centre, sur le système électoral communal.
« Comme ce projet, dans ses grandes lignes, était pré-

(1) *Zwanzig Jahre Kanalämpfe.*

« paré, suivant les désirs et les besoins du Centre, pour
« lui assurer dans l'administration des municipalités une
« influence électorale prépondérante, on pensa d'une
« façon générale qu'il était offert à ce parti en témoi-
« gnage de gratitude pour l'attitude que le Gouverne-
« ment espérait lui voir prendre dans la question des
« canaux. On ne s'expliquerait pas autrement le dépôt
« de ce projet à la dernière heure ». Ces concessions et
ces marchandages, dignes d'un régime parlementaire,
ne suffisent pas pour empêcher le rejet du projet de
loi le 19 août par 255 voix contre 147.

C'est à la suite de ce vote que se produit l'incident
dont nous avons déjà parlé : la mise en disponibilité de
vingt hauts fonctionnaires qui, pourvus en même temps
d'un mandat de député, et, malgré les avertissements
de leur ministre, avaient, par leur vote hostile, mani-
festé peu d'enthousiasme pour le Mittelland. Il faut le
dire à l'honneur du Parlement prussien : cette mesure
soulève l'indignation générale. Une interpellation très
vive a lieu. M. Arendt reproche au Gouvernement d'avoir
violé l'article de la Constitution d'après lequel « les
« membres des deux Chambres votent suivant leur libre
« conviction ; ils ne sont liés par aucun ordre et aucune
« instruction ; on ne peut jamais leur demander compte
« de leur vote ». M. Von Köller vise, derrière le ministre,
l'Empereur lui-même : « M. le ministre, dit-il, dira
« peut-être pour s'excuser qu'il n'a pas pu faire autre-
« ment, que la mesure en question a été arrêtée par le

« ministère d'État ou la Couronne; ce n'est pas une
« excuse. Dans ce cas, s'il le voulait, le ministre n'avait
« qu'à répondre « J'offre ma démission », car je pense que
« ces mots « j'offre ma démission » peuvent encore se
« trouver dans le dictionnaire du Ministre prussien ». La réponse du Gouvernement est plutôt piteuse. Le chancelier, prince de Hohenlohe, se borne à répondre :
« C'est à regret que le Gouvernement s'est résolu à ces
« mesures disciplinaires, mais sa considération des mé-
« rites de ces fonctionnaires n'a pas été assez forte pour
« le contraindre à laisser mettre en péril l'autorité poli-
« tique de Sa Majesté ». Finalement l'Empereur s'aperçoit qu'il a fait une grosse faute politique, et, comme il arrive toujours en pareil cas, les fonctionnaires sont peu après réintégrés... avec avancement.

Après une trêve d'un an, la *guerre des canaux* reprend, le 10 janvier 1901, par le dépôt d'un projet de loi ayant pour but « la continuation et l'aménagement des fleuves
« et des canaux dans l'intérêt de la navigation et de
« l'agriculture ».

Profitant de l'expérience de 1899, le Gouvernement introduit dans le nouveau projet un certain nombre d'additions par lesquelles il espère désarmer toutes les oppositions. Aux agrariens il indique avec soin que l'aménagement des eaux doit servir, en même temps que les intérêts de la navigation, ceux de l'agriculture, soit en protégeant les champs contre les inondations, soit en permettant de les irriguer.

D'un autre côté, les compensations aux provinces jalouses de la Westphalie ne sont plus seulement l'objet de promesses verbales, elles sont insérées dans le projet lui-même et visent l'amélioration de l'Oder, de la voie navigable Berlin-Stettin et de celle qui relie l'Oder à la Vistule. Le nouveau projet ainsi augmenté se monte à plus de 500 millions. Toutes ces adjonctions ne sont d'ailleurs pas très heureuses. Dès la première séance, un député du Centre s'élève vigoureusement, en le qualifiant d'immoral, contre le dessein du Gouvernement de faire du vote du Mittelland la condition des travaux de défense contre les inondations que de récents sinistres avaient rendus indispensables.

Le projet est renvoyé le 7 février à une commission, présidée, comme celle de 1899, par M. Von Eynern. Les discussions y durent 20 séances et traînent en longueur en raison des nouvelles demandes de compensations que chaque jour voit éclore.

Voyant l'obstruction à laquelle se heurte le projet, le chancelier, prince de Bulow, prend l'avis des représentants les plus autorisés des différents partis et, comme cette consultation lui laisse la conviction que le projet n'aboutira pas, il le retire. Le jour même, l'Empereur prononce brusquement la clôture de la session parlementaire malgré l'urgence de plusieurs autres projets prêts à être discutés.

De cette nouvelle tentative malheureuse le Gouvernement put tirer la conclusion qu'un projet de voies na-

vigables ne serait jamais adopté si l'on ne pouvait désarmer une partie des agrariens et diminuer l'influence pernicieuse des nouvelles voies sur les recettes de chemins de fer et les finances publiques.

Nous verrons que la loi de 1905 a résolu ce difficile problème. Mais, en dehors des concessions faites à l'opposition par le Gouvernement dans la loi elle-même et que nous retrouverons plus loin, il faut encore citer les avantages qu'il a accordés aux agrariens sur le terrain douanier. Les deux questions ne doivent pas en effet se séparer.

Le principal motif de l'opposition des agrariens était, nous l'avons vu, que les voies navigables creusent des brèches dans le système protectionniste. Si la barrière douanière était renforcée, l'argument perdrait beaucoup de sa valeur. C'est pourquoi le Gouvernement se prêta au relèvement des droits sur les céréales, notamment sur le blé, que sollicitaient les agrariens. Ceux-ci ont certainement tiré un grand profit de ces marchandages successifs. Ils en ont joué et en ont abusé. Mécontents d'un traité de commerce avec la Russie, ils déclaraient, par la bouche de M. Von Plötz, que « le rejet du projet de loi des canaux serait la première quittance du traité ». En 1901, à plusieurs reprises, l'orateur conservateur, M. Von Zedlitz, réclamait que l'on suspendît la discussion du projet de loi des voies navigables jusqu'à ce qu'on eût réglé la question des nouveaux tarifs douaniers. A force de se plaindre, les agrariens ont donc

finalement retiré de toutes ces luttes de gros avantages, ce qui a permis à un député libéral de dire de leur doctrine, qu'elle pouvait se résumer dans la formule inverse de celle des stoïciens : « Apprends à te plaindre sans souffrir ».

DEUXIÈME PARTIE

LA LOI DE 1905

CHAPITRE PREMIER

Structure du projet de loi.

C'est le 9 avril 1904 que fut déposé devant le Parlement le projet de loi qui devait enfin aboutir. Dès l'ouverture de la session, le projet avait été annoncé par le discours du trône en même temps que le projet contre les inondations, réclamé par les agrariens. « Je
« vois, disait l'Empereur, dans l'exécution de ces deux
« projets l'une des tâches les plus importantes de notre
« temps; deux grands intérêts nationaux doivent y trouver
« des avantages égaux : la protection dont l'agriculture
« a besoin, et la consolidation des positions que le com-
« merce et l'industrie ont conquises par un travail
« acharné. Aussi est-ce avec assurance et confiance que
« j'envisage le cours de vos délibérations ».

§ 1. — *L'originalité du nouveau projet.*

Tout d'abord, les travaux d'irrigation et de protection contre les inondations font l'objet d'un projet de loi spécial. En outre, *le fameux Mittelland-canal, lui-même, a disparu.* L'idée maîtresse de tous les projets précédents, qui avait inspiré tant de brochures, tant de discours, alimenté tant de polémiques, s'est évanouie. En supprimant le lien qui devait réunir la Prusse occidentale à la Prusse orientale, on écarte, du même coup, les craintes de la Silésie d'être dépouillée du marché de Berlin par la Westphalie, celles des agrariens de voir les céréales étrangères repousser les céréales nationales. Il n'est plus question de compensations. Au lieu de créer un vaste réseau homogène de voies navigables, pour toute l'Allemagne, on se contente de former deux réseaux plus modestes, l'un à l'Est, l'autre à l'Ouest. Une difficulté sérieuse se présente cependant. Le Gouvernement avait jusqu'alors représenté cette liaison des deux moitiés de la monarchie prussienne comme la base nécessaire de tout le projet. Après l'échec du projet de loi de 1899, le Gouvernement avait été invité par le Centre à sacrifier la portion centrale du Mittelland pour obtenir le vote du reste. M. de Miquel avait répondu dédaigneusement : « Mèmè si le Gouvernement « estimait que l'exécution d'un tronçon du projet fût « possible, au point de vue technique, il s'en tiendrait

« absolument à l'exécution de tout le Mittelland-canal, et, « tant qu'il ne sera pas assuré de son succès, tant que ses « efforts vers ce but resteront sans résultat, il n'envisagera « pas la possibilité d'une exécution partielle ». En 1904, il faut bien se résoudre à cette demi-capitulation et s'attacher même à démontrer que ce qui était nécessaire cinq ans plus tôt a cessé de l'être. Cette volte-face est très amusante. On s'empresse d'ajouter que la différence ne sera peut-être pas si grande au fond qu'en apparence. L'unité du réseau aurait été plus complète sur le papier que dans la réalité, puisque la partie Ouest du système devait porter les bateaux de 600 tonnes et la partie Est ceux de 400 tonnes seulement. Le rapprochement des deux parties de la Monarchie n'aurait donc pas été si considérable qu'on le disait généralement. Il n'est même pas certain que ce rapprochement eût été bien utile, car il n'est pas très exact de parler de l'Ouest industriel et de l'Est agricole, puisque la Silésie a une industrie puissante et la Westphalie une agriculture florissante, et que ce sont justement ces deux groupements économiques qui ont élevé les plaintes les plus vives contre les perturbations qu'ils redoutaient dans leurs conditions de concurrence. Le Mittelland est mort et il n'y a pas lieu de déplorer sa perte.

§ 2. — *Les grandes lignes du projet.*

I. Les travaux prévus pour le réseau navigable de l'Est comportent trois parties.

1° L'amélioration de *la voie navigable de l'Oder à la Vistule*, qui emprunte la Warthe, la Netze, le canal de Bromberg et la Nahe.

Cette voie, qui n'est actuellement accessible qu'au bateau de 200 tonnes, pourra recevoir celui de 400 tonnes, qui constituera le type normal pour la Prusse occidentale. Comme ce travail doit favoriser surtout la ville de Bromberg, le Gouvernement donne une compensation à l'autre grande ville de la région, Posen, en prolongeant la canalisation de la Warthe depuis son confluent avec la Netze jusqu'à Posen.

Aucune objection sérieuse ne devait s'élever contre ce travail.

2° L'ouverture d'une *grande voie navigable entre Berlin et Stettin*, accessible aux bateaux de 600 tonnes, empruntant le canal Finow jusqu'à Hohensaaten, puis l'Oder.

L'idée qui préside à cette œuvre est de venir en aide au port prussien de Stettin, dans la concurrence terrible qu'il a à soutenir contre les ports étrangers de Rotterdam et d'Anvers et les ports allemands de Brême, de Lübeck et de Hambourg. On rappelle que Hambourg, outre sa situation naturelle exceptionnelle, a reçu artificiellement, par le canal de Kiehl un accès sur la mer du Nord, et que Lübeck en a obtenu un sur l'Elbe par le canal de l'Elbe à la Trave. Il est donc juste de faire aussi quelque chose pour Stettin. L'agrandissement de la voie Berlin-Stettin favorisera les exporta-

tions de la Silésie. Mais, et c'est là une objection sérieuse, elle permettra aussi l'introduction plus facile des charbons anglais vers Berlin au détriment des charbons silésiens.

3° Précisément pour compenser ce désavantage, le projet prévoit *l'amélioration de l'Oder*, par canalisation ou régularisation, suivant les sections. Le but est de rendre ce fleuve accessible aux bateaux de 400 tonnes jusqu'à Cosel dans la Haute-Silésie.

Tel est l'ensemble du réseau navigable oriental. On remarquera que ce réseau n'échappe pas au reproche que l'on pouvait faire au réseau unique des projets précédents, celui de ne réaliser qu'une unité apparente, puisqu'il portera normalement le bateau de 400 tonnes, mais que la ligne Berlin-Stettin sera accessible au bateau de 600 tonnes. La dépense à faire pour cet ensemble de voies est estimée à 101 millions de francs.

II. Passons maintenant à l'étude du projet *du réseau occidental*, de beaucoup plus important, et dont la construction est évaluée à 246 millions.

Ainsi que nous l'avons dit, le fameux Mittelland a succombé sous les coups de ses adversaires, ou, s'il n'est pas tout à fait mort, il sort de la lutte tellement défiguré qu'il en est méconnaissable.

La base du nouveau projet, c'est l'exécution du canal *du Rhin à la Ruhr*. Ce canal a toujours eu la sympathie des députés du Centre, très nombreux en Westphalie,

et même d'un grand nombre de députés conservateurs. Ceux-ci reconnaissent, en effet, que ce canal pourra, au bout de quelques années, vivre sans subvention de l'État, étant assuré de transporter la plus grosse partie de l'énorme tonnage que la Ruhr expédie déjà vers le Rhin⁽¹⁾. Ce canal aura 40 kilomètres de long et rejoindra à Herne le canal de Dortmund à l'Ems. Mais il ne faut plus songer à l'alimenter avec l'eau de la Ruhr, comme on le prévoyait dans les projets précédents, parce que, depuis ce temps, presque tout le débit de cette rivière s'est trouvé employé à l'alimentation des villes et des usines qui se développent sur ses bords. On pourra emprunter de l'eau à l'Emscher et à la Lippe, mais cela ne suffira pas. D'autre part, il est impossible d'établir des réservoirs, assurant le reste de l'alimentation, dans la vallée de la Lippe, dont le sol est trop perméable. On est donc forcé d'aller chercher l'eau jusqu'à la Weser. Pour cela, il est tout simple d'utiliser le canal de Dortmund à l'Ems sur 101 kilomètres de long, de Herne à Bevergern, puis de joindre ce canal, par une branche transversale, à la Weser. Certaines dispositions topographiques exigent que la prise d'eau soit située sur la rive droite de la Weser; le canal traverse donc le fleuve et se trouve alors aboutir trop près de Hanovre, pour qu'il ne soit pas tout indiqué de le prolonger jusqu'à ce grand centre industriel et commercial. Le canal

(1) Les expéditions de charbons, seules, se montent à 10 millions de tonnes en 1906.

de Bevergern à Hanovre a 173 kilomètres de long. On s'aperçoit ainsi que, par la force même des choses on a ressuscité le Mittelland-canal sur les deux tiers de son parcours. Seule la section de Hanovre à Magdebourg est abandonnée. On ne peut s'empêcher de penser qu'il y a là peut-être un peu trop d'habileté ou de puérilité, et qu'il aurait mieux valu poser la question d'un Mittelland réduit que de paraître en établir la nécessité pour alimenter un canal de 40 kilomètres de long. Il est bien possible que l'alimentation du nouveau canal soit difficile, mais, si l'Emscher et la Lippe ne pouvaient suffire à l'assurer, il aurait été très simple d'élever du Rhin au canal la quantité d'eau qui aurait manqué.

La vérité est que le Gouvernement n'a pas renoncé, d'une façon définitive, à construire un jour le fameux Mittelland. Il a pensé avec raison que celui-ci ne serait jamais voté par le Parlement actuel, mais il a essayé d'en obtenir du moins un morceau, et sa tactique a réussi. Il s'est dit, sans doute, que fatalement on arriverait à combler la brèche de Hanovre à Magdebourg. Assurément, ce moment est encore éloigné, mais il peut se faire qu'un jour ou l'autre les conservateurs perdent, au Landtag prussien, l'omnipotence qu'ils ne doivent qu'au mode de scrutin qui les favorise et qui pourrait bien disparaître un jour devant la poussée des idées démocratiques, ou simplement devant les plaintes des centres industriels et urbains qui sont lésés par lui. Rien de tout cela, d'ailleurs, ne transpire dans le projet

de loi actuel. Le Gouvernement donne même les assurances les plus formelles qu'il ne cherchera pas à rappeler à la vie le défunt Mittelland, et, pour rassurer tout à fait les conservateurs, il fait la déclaration suivante :
« En adoptant ce projet, personne ne s'engage à adop-
« ter plus tard des projets plus étendus, et le Gouverne-
« ment attache de l'importance à affirmer que son projet
« n'ira que jusqu'à Hanovre et non pas au delà jusqu'à
« l'Elbe ».

§ 3. — *La conception financière.*

Le Gouvernement s'est rapidement convaincu que le concours des intéressés ne pouvait être obtenu pour le paiement des dépenses de premier établissement. Il n'aurait pu trouver les sommes nécessaires à cette œuvre considérable. Force était donc de demander seulement aux intéressés un concours annuel.

Il est naturel de s'adresser d'abord aux premiers d'entre eux, c'est-à-dire aux usagers qui bénéficient, d'une façon directe, des nouvelles voies. C'est le but des péages. Ce principe très juste n'est plus aujourd'hui discuté en Allemagne. La force du bon sens et de la raison a fini par l'imposer.

Sur les nouveaux canaux, les marchandises seront divisées en trois classes correspondant à des péages de 2 c. 5, 4 c. 9 et 1 c. 25 par tonne kilométrique pour le canal du Rhin à Herne, et à des péages de 1 c. 25, 0 c. 95, 0 c. 62

pour la section de Bevergern à Hanovre. Sur la section commune avec le canal de Dortmund à l'Ems on continuera à percevoir les péages actuels (0 c. 5, 0 c. 3, 0 c. 2). La plus grosse partie du tonnage (environ 80 0/0) comprenant les matières premières, houilles, minerais, sera rangée dans la 3^e classe. Dans la 1^{re} classe se trouveront les articles de détail et les céréales.

Mais il est peu probable que le produit des péages suffise à couvrir les frais de l'opération; aussi l'État s'adresse-t-il, en second lieu, aux provinces intéressées (Westphalie, Hanovre, province rhénane), et leur demande de prendre régulièrement les engagements suivants :

1° Au cas où les péages ne couvriraient pas les dépenses nouvelles à faire chaque année, c'est-à-dire les frais d'entretien et d'exploitation du canal, tout le déficit sera à la charge des provinces;

2° Dans ce cas, les provinces auront, en outre, à payer une somme égale au tiers de ce que représentent, au taux de 3 1/2 0/0, l'intérêt et l'amortissement du capital engagé.

Au cas, au contraire, où il resterait à la fin de l'année un bénéfice net, les provinces seront naturellement déchargées de la première garantie, et, en outre, la somme dont les provinces devront payer le tiers sera diminuée de l'excédent des recettes sur les dépenses annuelles.

En un mot, si on fait abstraction des frais annuels,

qui seront toujours couverts par les péages ou par la garantie des provinces, l'État prendra à sa charge les deux tiers, et les provinces le tiers, de ce qui manquera au canal pour faire ses frais au point de vue commercial, c'est-à-dire payer l'intérêt et l'amortissement du capital engagé.

Toutefois la garantie des intéressés ne jouera pas entièrement dès l'ouverture des nouveaux canaux. En effet : 1° pour le calcul de la garantie des provinces, on ne tiendra compte que des intérêts à 3 0/0 pendant les quinze premières années. Ce n'est qu'ensuite qu'on ajoutera 1/2 0/0 pour l'amortissement.

2° Tandis que, dans le calcul des garanties, on comptera, dès le début, un taux d'intérêt de 3 0/0 pour la section Rhin-Herne, pour la canalisation de la Lippe, celle de la Weser et pour la voie Berlin-Hohensaaten, on ne comptera, au contraire, pour la section Bevergern-Hanovre, la voie Oder-Vistule, et la canalisation de l'Oder qu'un taux d'intérêt de 1 0/0 pendant les cinq premières années et de 2 0/0 pendant les cinq suivantes.

Enfin, si, dans un avenir lointain, il restait des bénéfices, ces bénéfices seraient partagés dans la même proportion que les déficits et seraient employés par les provinces au remboursement de leurs déboursés, et par l'État au remboursement des intérêts perdus et à l'amortissement du déficit résultant de la construction du canal de Dortmund à l'Ems.

Ce système est assez ingénieux, car il associe l'État

et les intéressés au succès financier de l'entreprise. L'État est assuré que le canal ne lui coûtera plus rien, une fois construit, et il a même des chances de recevoir, dans un avenir plus ou moins lointain, une petite partie des intérêts du capital engagé. C'est là un progrès sérieux par rapport au canal de Dortmund à l'Emis qui met, tous les ans, à la charge du budget prussien, outre les 5 millions d'intérêts de son capital d'établissement, plus d'un million de déficit d'exploitation.

Le système financier du projet a encore l'avantage d'intéresser les provinces garantes à la productivité des péages, ce qui empêchera l'État d'être, aussitôt après l'ouverture du canal, assailli de demandes d'abaissement des péages, comme cela se produit généralement en pareil cas.

Enfin les intéressés acceptent volontiers de prendre les engagements qu'on leur demande, parce qu'ils n'auront rien à déboursier avant le moment où ils bénéficieront des canaux.

Il faut toutefois faire une critique sérieuse à la façon dont la notice annexée au projet de loi présente la situation financière de l'entreprise, et évalue les charges qu'elle fera peser sur le budget de l'État. On y calcule que le canal du Rhin à Hanovre couvrira, dix ans après son ouverture, toutes ses charges, y compris la rémunération du capital. Cette perspective séduisante n'est malheureusement que la conséquence d'un petit artifice de calcul. On a porté au tableau des recettes le

produit des péages sur tout le trafic nouveau qui passera sur le canal de Dortmund à l'Ems, entre Herne et Bevergern, sans tenir aucun compte des frais de construction de ce canal. Le même artifice se trouve à la base de bien des projets de voies navigables présentés en France, et qui cherchent à démontrer l'opportunité de construire une nouvelle voie navigable par la nécessité d'en sauver une ancienne qui périclité. Nul doute que le canal de Marseille au Rhône ne serve dans l'avenir, par son absence de trafic, les partisans de la régularisation du Rhône. Dans le cas qui nous occupe ici, M. de Miquel avait lui-même indiqué l'argument en 1894 : « La question, disait-il, n'est plus entière. Puisque
« nous avons entrepris et que nous poursuivons la con-
« struction de ce coûteux canal de Dortmund à l'Ems, il
« ne s'agit pas de savoir si nous voulons décider une en-
« treprise toute neuve, considérable et coûteuse. La ques-
« tion est la suivante : Voulons-nous nous arrêter au mi-
« lieu d'une entreprise dont nous avons déjà fait la
« partie la plus coûteuse et la moins susceptible de
« faire ses frais? »

En raisonnant de cette façon, on arriverait à conclure que, plus une voie navigable est mauvaise, plus il importe de la prolonger.

En réalité, si l'on veut avoir une évaluation exacte des charges qui incomberont à l'Etat prussien du fait de son réseau de canaux dans la région, il faut faire un compte unique pour le canal Rhin-Hanovre et le canal

Dortmund-Ems, celui-ci figurant au passif pour tout son capital d'établissement et à l'actif pour toutes ses recettes, qu'elles soient dues à l'ancien ou au nouveau trafic. Si l'on dégage le calcul de l'artifice que nous venons d'indiquer, on voit que le réseau Ouest mettra à la charge de l'État, l'année d'ouverture du canal du Rhin-Hanovre, une somme de 7.100.000 francs contre 875.000 francs à la charge des intéressés, et que, dix ans après son ouverture, le concours de l'Etat se réduira à 2.100.000 francs et celui des intéressés à 750.000 francs, en admettant naturellement que les suppositions optimistes faites au sujet du développement du trafic soient exactes.

En résumé, on peut dire que la combinaison financière est satisfaisante sauf peut-être qu'elle impose une charge un peu lourde à l'État.

CHAPITRE II

La discussion.

§ 1^{er}. — *Le renvoi à la Commission.*

Il semblait qu'après les concessions et les compensations de toutes sortes accordées par le Gouvernement, ce projet dût rencontrer devant le Parlement un accueil favorable. La discussion en 1^{re} lecture donna aux différents partis l'occasion d'exprimer leur opinion à son sujet. L'orateur du parti du Centre déclara se rallier à ce projet qui, par suite de la suppression du Mittelland, ne pouvait plus nuire à l'agriculture rhénane et qui, au point de vue financier, ne présentait plus, avec la même intensité, les défauts de ses prédécesseurs, défauts devant lesquels ses amis avaient reculé, soucieux de ménager les deniers de l'État pour les réformes sociales. Mais les conservateurs gardaient une attitude nettement hostile, et la gauche manifestait un vif regret de la disparition du Mittelland.

C'est dans ces conditions, peu rassurantes pour son succès, que le projet de loi fut renvoyé à une Commission, présidée par le comte Von Martensleben, qui choi-

sit comme rapporteur M. Am Zehnhoff, déjà rapporteur du projet de 1899. Il convient de mettre en lumière le rôle et la physionomie de cet homme d'État qui joua dans le dernier acte de cette grande lutte le rôle prépondérant et décisif. Énergique, d'une éloquence précise et communicative, d'une volonté de fer et d'une puissance de travail considérable, il s'attela à la besogne et fit du vote de la loi une question personnelle. Le rapport qu'il a écrit est un des documents les plus complets qui existent sur l'économie des transports de l'Allemagne actuelle. M. Von Budde, ministre des Travaux publics, parlant de cette œuvre, la qualifiait de « Modèle pour les rapports parlementaires de l'avenir ». Ce document contient les plus précieuses statistiques sur le développement de l'industrie minière et métallurgique allemande, sur l'influence économique des canaux, sur l'organisation des chemins de fer. Mais ce n'est pas seulement un travail de bureau ; c'est aussi une œuvre vivante, car M. Am Zehnhoff a voulu voir par lui-même, accompagné de personnes compétentes, tout ce dont il devait parler, afin de se faire, sur chaque point, une opinion personnelle et raisonnée.

On voit donc quel appui le Gouvernement put trouver dans un semblable rapporteur. Nous verrons prochainement que celui-ci ne se borna pas seulement au rôle de soutien, mais qu'il prit, au moment décisif, une initiative hardie qui devait décider du succès.

Il serait fastidieux de suivre, pas à pas, les discussions

de la Commission, les arguments et les objections qui y furent produits ne faisant, le plus souvent, que reproduire ceux dont nous avons déjà parlé. Nous nous bornerons à indiquer, en les discutant, *les arguments nouveaux* mis en avant par le Gouvernement pour soutenir son projet, puis *les amendements* qu'y apporta la Commission. Parmi ces amendements, il en est deux qui ont une telle importance que nous consacrerons à chacun d'eux un chapitre spécial. Il s'agit de l'établissement des péages sur les fleuves libres et du monopole de la traction sur les canaux.

§ 2. — *Les arguments nouveaux.*

Ces arguments concernent *les rapports des voies navigables et des chemins de fer*. Nous avons vu que l'influence pernicieuse, que pourraient exercer les nouveaux canaux sur les recettes des chemins de fer, avait été l'une des principales causes de l'échec des projets de 1899 et de 1904. Le Gouvernement s'attacha donc, tout d'abord, à démontrer que le projet actuel ne pouvait avoir, à ce point de vue, les effets néfastes que l'on redoutait de ses prédécesseurs. Il fit appel, pour cette démonstration, à toute son ingéniosité et même, comme nous le verrons, à quelques artifices.

Dans les projets précédents, on avait commencé par calculer quel serait le trafic enlevé au chemin de fer par le canal, en supposant qu'une économie de 15 0/0 dans le prix du transport suffit pour provoquer le détour-

nement. Mais les voies navigables présentent certains désavantages par rapport aux chemins de fer : les transports qu'elles effectuent sont plus lents, plus irréguliers et ne conviennent qu'aux marchandises expédiées en grandes masses. Pour tenir compte de ces différents éléments, on avait opéré, sur le tonnage des marchandises qui, mathématiquement, se seraient trouvées détournées par cette économie de 15 0/0 dans le prix de transport, une déduction de 20 0/0 pour le Mittelland-canal et de 40 0/0 pour le canal du Rhin à Herne.

Malgré cela, on avait obtenu, en 1901, pour le chiffre des pertes de recettes imposées aux chemins de fer, une somme annuelle de 105 millions de francs, correspondant à une perte nette de 71 millions, sans tenir compte des 20 à 25 millions que coûteraient les abaissements de tarifs promis aux Silésiens. Ce chiffre énorme avait effrayé le Parlement.

En 1904, le Gouvernement fait d'abord remarquer que le sacrifice de la section de canal de Hanovre à Magdebourg affranchit de concurrence sur 152 kilomètres la grande ligne ferrée de la Ruhr à Berlin.

Comme l'estimation des pertes de recettes reste encore élevée, il déclare qu'il ne faut pas avoir grande confiance dans les calculs que l'on peut faire sur les trafics futurs de voies navigables à construire. S'appropriant une idée émise dans la Presse ⁽¹⁾, à l'occasion de

(1) Die Wirtschaftliche Bedeutung der gegen den Rhein-Elbe Kanal vorgebrachten Gründe Hanovre, 1900.

la discussion du 1^{er} projet de loi, il soutient que, d'après tous les exemples récents, on a toujours calculé trop largement le trafic initial probable ; que, par exemple, sur le Mein canalisé, le trafic initial réel a atteint seulement 49 0/0 du trafic initial calculé, sur le canal de l'Oder à la Sprée 42 0/0, sur l'Oder inférieur canalisé 32 0/0, sur le canal de Dortmund à l'Ems 18 0/0, sur le canal de l'Elbe à la Trave 36 0/0.

Afin de tenir compte de cette loi empirique, il ne faut donc pas prendre, comme représentant le tonnage réellement détourné, le chiffre obtenu par le calcul, mais seulement 50 0/0 de ce chiffre pour la section Rhin-Herne et 40 0/0 pour la section Bevergern-Hanovre.

Dans cette nouvelle hypothèse, la perte de recettes nettes s'abaisse à 19 millions de francs dont il faut déduire une économie moyenne de 6 millions pour les installations de gares et remises. La perte nette réelle est donc seulement de 13 millions par an. On ne peut s'empêcher de trouver qu'il y a quelque chose d'un peu artificiel et arbitraire dans cette façon de modifier, suivant les besoins de la cause, les bases mêmes d'un projet.

Il faut faire ici une distinction. Lorsqu'il s'agit de calculer le trafic d'une nouvelle voie navigable, il faut se montrer très circonspect, car les éléments du trafic sont généralement si nombreux qu'il est impossible de faire, pour chacun d'eux, une étude de détail qui permette d'apprécier l'influence particulière qu'aura sur lui le nouveau moyen de transport. En effet, pour deux

marchandises différentes, une égale différence des prix de transport entre la voie ferrée et la voie fluviale peut amener le détournement de la première sans provoquer celui de la seconde.

Dans une étude complète, il faudrait tenir compte, pour chaque marchandise, de sa valeur propre, de l'importance des chargements qu'elle est susceptible de fournir, de sa facilité de manutention et de conservation, des habitudes et des goûts de la clientèle à laquelle elle s'adresse. Ce sont autant d'éléments que le calcul brut ne saurait chiffrer. — Enfin l'économie du prix de transport est calculée pour une hauteur donnée des tarifs des voies susceptibles de concurrencer la voie nouvelle. Or, si ces différents moyens de transport sont dans des mains différentes, il est fort à présumer que l'ouverture de la nouvelle voie coïncidera avec un abaissement des tarifs sur les anciennes. On ne saurait donc, dans le cas général, blâmer les auteurs des projets de voies navigables d'être très prudents dans leurs estimations et d'affecter le résultat de leurs calculs d'un sérieux coefficient de réduction.

Mais ici les conditions sont sensiblement différentes. Le Gouvernement prussien, propriétaire des chemins de fer, n'a pas à craindre de leur part des abaissements de tarifs qui bouleversent ses prévisions. En outre, la nature du trafic, que le canal du Rhin à Hanovre est appelé à desservir, est assez simple pour qu'il ait été possible de faire, pour chacun de ses éléments,

cette étude de détail dont nous parlions plus haut.

Parmi les principaux articles de ce trafic, il faut citer les céréales d'importation étrangère, en vertu de leur prédilection bien connue pour les voies navigables. Mais le gros élément du trafic sera constitué par les produits miniers, en provenance ou à destination du bassin de la Ruhr, que ce soient les minerais d'Espagne, de Suède ou de Lorraine venant alimenter les hauts fourneaux westphaliens, ou les charbons que ce puissant bassin houiller déverse dans le bassin du Rhin ou le Centre de l'Allemagne. On sait quelle est la puissance de la région de la Ruhr. La concentration industrielle s'y est faite peu à peu entre les mains des gros producteurs. Il n'y a plus de petites mines ni de petites usines. Il n'y a que d'énormes exploitations industrielles, pour lesquelles beaucoup des inconvénients de la voie d'eau s'atténuent. Pour les industriels de la Ruhr, l'obligation de faire des chargements de 600 à 1.000 tonnes est dérisoire. Ce qu'ils cherchent avant tout, c'est la diminution du prix de revient, si petite soit-elle, qui, portant sur un cube énorme, leur fournira des bénéfices appréciables. En ce qui concerne les minerais qui, actuellement, suivent le Rhin jusqu'à Ruhrort, pour arriver par fer aux mines de la Ruhr, il est bien évident qu'ils prolongeront leur voyage par eau jusqu'à la région minière. Le chemin de fer ne continuera à desservir que les mines qui ne pourraient se raccorder, d'une manière satisfaisante, au canal.

Pour les charbons, la question est un peu plus complexe.

Différentes causes peuvent diminuer notablement pour eux l'avantage du transport par eau comparé au transport par fer. C'est d'abord ce fait que peu de mines produisent du charbon répondant exactement au désir du consommateur spécial qui l'emploie. Il est souvent nécessaire de mélanger plusieurs espèces de combustibles. Or il peut être très difficile de constituer en plusieurs fois le chargement d'un bateau de 1.000 tonnes, tandis que la même opération se fait presque sans augmentation de prix sur les chemins de fer, qui peuvent composer un train de 1.000 tonnes avec des wagons de deux ou trois provenances différentes. Il faut ensuite tenir compte de la perte de qualité que certaines catégories de charbons éprouvent par le fait du transport par eau, et qui tient à une augmentation très sensible de la proportion des déchets. La perte de valeur du combustible, variable avec la nature de chaque espèce, peut varier de 5 à 9 0/0. Les sortes de charbons, pour lesquelles la perte est la plus forte, sont les cokes et les charbons pour le chauffage domestique. Les charbons lavés ne subissent, au contraire, qu'une dépréciation très faible⁽¹⁾.

Mais, en face de ces causes de renchérissement du prix de transport par eau des charbons de la Ruhr, il est d'autres causes très importantes, qui tendront à diminuer notablement ce prix. La production du bassin

(1) Renseignements dus à l'obligeance de M. Weyhemmayr, directeur du Kohlenkontor.

houiller est actuellement entre les mains du syndicat de Westphalie (Kohlen Syndikat), formé de la presque totalité des propriétaires de mines. Cet organe central a pour mission principale de régler chaque année la production des différentes mines, suivant leurs possibilités techniques et l'état du marché, et de fixer le prix de vente du charbon. Il se charge aussi des expéditions par voie ferrée et également depuis quelques années des transports sur le canal de Dortmund à l'Ems. Mais la plus grosse partie des transports de charbons qui utilisent la voie d'eau est celle qui est expédiée par le Rhin. Ces transports ne sont pas faits directement par le syndicat des charbons, mais par un organisme assez complexe, le comptoir des charbons (Kohlen Kontor) qui s'occupe de répartir, de transporter et de vendre les charbons que lui cède le syndicat. Le comptoir est composé de propriétaires de mines, généralement aussi membres du syndicat, et d'armateurs. Il possède une flotte permanente considérable et affrète en outre un nombre de bateaux variable avec ses besoins. La région dans laquelle il opère comprend les pays en relation avec le bassin du Rhin, la Bavière, le Grand-Duché de Bade, la Suisse, l'Alsace-Lorraine, le Luxembourg et la France. C'est probablement une organisation de ce genre qui se constituera pour tous les transports de charbons qui utiliseront la nouvelle voie navigable, à moins que le syndicat ne préfère effectuer les transports directement, estimant que les transports par canaux,

plus faciles à effectuer que les transports sur rivières, ne nécessitent pas une organisation spéciale.

Dans tous les cas, la conclusion qu'il faut tirer de ces explications est que la presque totalité des transports, qui se feront sur le nouveau canal, sera entre les mains d'un organisme excessivement puissant, propriétaire d'une flotte considérable, n'ayant pas à compter par suite avec les oscillations du fret, organisant ses transports de façon régulière, méthodique et rapide et capable enfin, par la constitution de stocks en certains points, condition impraticable pour un groupement moins fort, de négliger les arrêts et les chômages de la navigation.

On peut penser très sérieusement que tous ces avantages peuvent compenser les quelques inconvénients du transport par eau des charbons, et, dès lors, nous sommes fondés à croire que, dans son estimation de 1904, le Gouvernement a réduit d'une façon exagérée, pour les besoins de la cause, l'importance des détournements de trafic que subiront ses chemins de fer. En tout cas, il faut regretter qu'il n'ait pas justifié sérieusement son évaluation.

D'ailleurs, il faut faire ici une observation d'une importance capitale. Le Gouvernement, afin de rassurer les députés inquiets de l'influence des nouveaux canaux sur les recettes du chemin de fer, a volontairement réduit le trafic initial du canal. Mais, par contre, afin que l'utilité du canal restât bien démontrée et sa situation financière satisfaisante, il fallait prévoir sur le

canal un trafic énorme au bout de quelques années, C'est ce qui a été fait ici où le trafic de la 1^{re} année est pour le canal Rhin-Herne de 3 millions $4\frac{1}{2}$ de tonnes et au bout de dix ans dépasse 11 millions de tonnes. Il est un peu artificiel de mettre en évidence le premier chiffre, quand il s'agit du détournement du trafic du chemin de fer, et le deuxième, quand il faut montrer le côté financier de l'opération.

En réalité, il est possible que le trafic du canal suive, dans son développement, une marche analogue à celle indiquée. Mais, pour être un peu plus tardive, progressive, et peut-être masquée par des augmentations de trafic dues à d'autres causes, la perte des chemins de fer n'en correspondra pas moins au trafic normal du canal au bout de quelques années. Ou alors, il faudrait démontrer que les 8 millions de tonnes, dont le trafic du canal s'augmentera, auront été créées par lui, c'est-à-dire que, sans son existence, elles n'auraient pas été transportées. C'est ce qui est peu probable et ce que rien dans les explications données ne permet de supposer. On peut donc craindre que, dans son désir d'être trop habile, le Gouvernement ne se soit réservé pour l'avenir de gros déboires au point de vue financier. Nous verrons d'ailleurs, ultérieurement, quelle soupape de sûreté il s'est ménagée, pour limiter, en cas de besoin, l'accaparement du trafic par les nouveaux canaux au détriment de ses chemins de fer.

Dans son désir de démontrer que les voies ferrées n'avaient rien à craindre des nouvelles voies navigables, le Gouvernement ne se contenta pas de soutenir que les chemins de fer ne perdraient rien ; il voulut faire mieux et montrer que ceux-ci ne pouvaient que gagner à l'opération, et, dans ce but, il fit valoir devant la commission, en faveur des voies navigables, un nouvel argument : *la nécessité de soulager les chemins de fer du bassin de la Ruhr écrasés par le développement du trafic.* A la Commission de 1901, M. Von Thielen, ministre des Travaux publics, avait bien indiqué, comme une conséquence indirecte et un avantage accessoire du projet de loi, le soulagement des chemins de fer accablés sous le trafic de la Ruhr, mais cette remarque incidente lui avait valu de la part d'un orateur du Centre, M. de Ballestrem, cette verte réponse : « Si M. le Ministre des Travaux publics déclare qu'il ne peut plus assumer plus longtemps la responsabilité de l'exploitation des chemins de fer dans le bassin de la Ruhr, c'est malheureux. S'il n'en est pas capable, qu'un autre s'en charge. » M. Von Thielen n'avait pas insisté.

Ici, au contraire, l'argument passe au premier plan et est développé à plaisir. On dépeint l'essor véritablement extraordinaire de l'industrie westphalienne. La production de la houille est passée de 12 millions de tonnes, en 1870, à 35 millions, en 1890, et à 65 millions, en 1903, nécessitant, pour les années correspondantes, un nombre de travailleurs de 50.000, 128.000 et 265.000.

Les transports par chemins de fer ont suivi dans cette région une marche parallèle. Ils représentent le quart du trafic total des chemins de fer allemands, sur une surface qui ne dépasse pas $1/150^e$ de l'Empire. Ce trafic est passé de 62 millions de tonnes, en 1895, à 90 millions, en 1904, et on prévoit qu'en 1912 il atteindra 142 millions de tonnes. Dans ce chiffre de 90 millions de tonnes, les expéditions figurent pour 56 millions, dont 40 millions de houille et 9 millions de cokes et briquettes.

Pour faire face à cet énorme trafic, il fallait en 1903 livrer ou expédier 32.000 plateformes de 10 tonnes, par jour. On prévoit qu'en 1912 ce chiffre s'élèvera à 48.000, nécessitant sur les lignes principales la mise en marche de 340 trains de plus par jour. On déclare que c'est là une impossibilité absolue, que les chemins de fer sont arrivés à la limite extrême de leur capacité, que les plaintes deviennent chaque jour plus vives contre les retards que subit la livraison des wagons, que le réseau de la Ruhr est actuellement trop dense pour qu'il soit possible d'y créer des lignes, neuves et qu'enfin les chemins de fer eux-mêmes soupirent après la venue du grand canal qui les déchargera d'une partie du fardeau qu'ils ne peuvent plus porter. Nous ne nous attarderons pas à discuter si oui ou non les lignes existantes sont actuellement surchargées. Étant donné l'extraordinaire développement du trafic, cela n'aurait rien d'in vraisemblable. Mais de là à conclure qu'un canal

seul peut leur procurer le soulagement nécessaire, il y a un abîme. Tous les ingénieurs de chemins de fer allemands, à qui nous demandions ce qu'ils pensaient de la thèse soutenue par le Gouvernement, nous ont répondu qu'elle prêtait au ridicule. Beaucoup d'entre eux ne nourrissent cependant pas, à l'égard des voies navigables, des sentiments hostiles et pensent qu'il y a place pour tous sous le soleil. Mais ils estiment que les difficultés très grandes que l'on rencontre pour assurer une exploitation convenable des chemins de fer du bassin de la Ruhr, malgré son extraordinaire développement, n'ont rien d'insurmontable, et que la solution de ce problème ne dépasse pas l'intelligence des ingénieurs de chemins de fer. Dans certaines régions industrielles de l'Angleterre, le Lancashire par exemple, les chemins de fer ont à faire face à un trafic encore plus grand. Si les lignes et les gares actuelles du bassin de la Ruhr sont insuffisantes, on peut les augmenter. C'est ce qu'ont fait observer plusieurs membres de la minorité de la Commission, réclamant au lieu de la construction d'un canal, celle d'une ligne de chemin de fer à grosse capacité, uniquement destinée au transport des marchandises. Ils ajoutaient que, là où, malgré l'encombrement des voies existantes, le canal trouvait bien la place de passer, passerait facilement une ligne à 8 voies.

Les commissaires du Gouvernement répondaient que, le sol étant très humide à l'emplacement choisi pour le tracé, il serait impossible de suivre le terrain naturel,

qu'on ne pourrait dès lors croiser à niveau les lignes et embranchements déjà existants, et que l'obligation de les traverser par dessus entraînerait celle de placer la nouvelle ligne en entier sur un remblai de 10 à 12 mètres. L'établissement des gares et des raccordements avec les mines et usines ne serait pas possible dans de pareilles conditions. Nous ne discuterons pas ces affirmations, dont le ridicule suffit à faire justice, et qui, nous le répétons, n'ont pas été émises en Allemagne par des ingénieurs de chemins de fer. Quelques orateurs se sont aperçu alors que, sans avoir besoin de construire une ligne neuve, lorsqu'une ligne à deux voies est insuffisante, on peut la remplacer par une ligne à quatre voies, et que, si quatre voies ne suffisent pas, on conserve la faculté d'en mettre six ou huit, les frais de doublement des voies étant très inférieurs à ceux de construction d'une ligne neuve. Le Gouvernement objectait, il est vrai, qu'il faudrait aussi augmenter les installations fixes, les gares de triage, les dépôts, et que ces remaniements et agrandissements coûteraient des centaines de millions. En admettant que cette affirmation soit exacte, on peut répondre qu'étant donné le joli bénéfice que l'État tire du capital immobilisé dans son réseau de chemins de fer, ce serait là de l'argent bien placé. En outre, il n'est pas certain qu'il soit impossible d'améliorer sérieusement les procédés d'exploitation et de faire face avec les mêmes installations à un trafic supérieur. Une simple modification dans

un détail de l'exploitation peut souvent éviter une dépense énorme d'installations fixes. Nous citerons deux exemples empruntés au réseau français du Nord. Jusqu'à ces dernières années, les houillères remettaient, « en salade », leurs wagons au chemin de fer qui devait ensuite les trier, les classer et les former en trains pour les différentes directions. Depuis, un accord est intervenu entre la Compagnie du Nord et les Compagnies minières et, moyennant la concession d'un tarif un peu plus avantageux, ces dernières forment leurs trains sur leurs embranchements, sans qu'il en résulte pour elles-mêmes un surcroît de dépenses appréciable. Ces trains n'ont plus maintenant qu'à circuler sur le réseau du Nord et n'encombrent plus ses gares de triage. Un autre procédé, utilisé par la même Compagnie pour atteindre le même but, est le développement systématique de l'emploi des wagons de 20 et de 40 tonnes qui permettent d'obtenir, sans compter une diminution du poids mort, une réduction très notable, pour une charge utile déterminée, de l'encombrement du train et, par suite, de l'importance des installations fixes correspondantes. Nous n'avons indiqué ces deux procédés qu'à titre d'exemples pour montrer comment on peut souvent retarder, pendant de longues années, l'augmentation d'installations que l'on croyait arrivées à leur extrême limite de capacité.

Nous avons insisté sur cette question, car elle a joué un rôle très important dans la discussion du projet de

loi des voies navigables, et, malheureusement, les ingénieurs des chemins de fer allemands, qui auraient pu faire connaître leur sentiment sur la matière, n'avaient pas le droit de le faire, du moins ouvertement.

Plusieurs membres de la Commission se sont d'ailleurs montrés sceptiques au sujet de la réalité et de l'importance du soulagement que le canal apporterait au chemin de fer. Ils ont fait remarquer qu'en 1912 le canal ne serait pas encore ouvert; le chemin de fer, que l'on déclarait surchargé par 90 millions de tonnes, serait obligé de faire face, à ce moment, à un trafic de 140 millions de tonnes. Par conséquent, on serait, quand même, forcé de faire les dépenses d'agrandissement des installations fixes que l'on prétendait éviter. Ce ne serait guère qu'en 1922 que le trafic du canal commencerait à avoir une importance sérieuse (11 millions de tonnes d'après le projet). Mais ce serait pour le chemin de fer une aide bien mince à ce moment où le trafic, auquel il faudrait faire face, atteindrait 250 millions de tonnes.

Les personnes bien au courant des choses de chemins de fer en Allemagne vont même plus loin et affirment que ce soulagement apporté au chemin de fer par le canal sera *nul* ou, peut-être même, *négalif*. C'est, notamment, l'avis que nous exprimait récemment M. Ulrich, président de la direction des chemins de fer de Cassel. Cela tient à ce que le canal se trouvera séparé des mines par le réseau des chemins de fer et que chaque mine,

pour se raccorder au canal, devra couper à niveau toutes les lignes ferrées parallèles. Cela causera, dans l'exploitation de ces dernières, une gêne très considérable, capable de compenser et au delà l'allègement produit par le détournement de quelques millions de tonnes.

Certains membres de la Commission n'ont pas manqué de faire remarquer avec raison que le chemin de fer serait forcé de parer aux à-coups résultant des interruptions de la navigation, par exemple pendant les gelées. A cela les commissaires du Gouvernement ont répondu que c'est de juillet à octobre que les chemins de fer exécutent leurs gros transports de combustibles et de betteraves, et qu'ils sont moins chargés pendant l'hiver. Cet argument n'a qu'une valeur douteuse. Il résulte des graphiques joints au rapport de M. Am Zehnhoff que le mois de mars est toujours, sur les chemins de fer, l'un des plus chargés, quelquefois même le plus chargé (par exemple en 1904). Or, il n'est pas rare, dans le Nord de l'Allemagne, de voir des gelées à cette époque. Sympher, en effet, estime à huit semaines environ, entre janvier et avril, la durée moyenne probable de la gelée sur le canal Rhin-Weser. Il cite en outre un exemple qui montre que, même aux mois de décembre et janvier, à une époque où le chemin de fer est moins chargé qu'en automne, les effets d'une gelée un peu forte peuvent, en interrompant les expéditions par eau, désorganiser complètement les

expéditions du chemin de fer. En décembre 1890 et janvier 1891, par suite de l'arrêt de la navigation du Rhin le nombre des wagons qui ont fait défaut dans le bassin de la Ruhr se monte respectivement à 30.000 et 58.000 (1). D'autre part, on ne parle pas des chômages par manque d'eau, qui sont souvent plus importants que ceux causés par la gelée, et dont l'époque coïnciderait précisément avec la période du plus fort trafic sur les chemins de fer.

Il y a une objection plus sérieuse encore que l'on peut faire à ce prétendu soulagement du chemin de fer par le canal. Cette objection n'a d'ailleurs pas été soulevée. L'augmentation annuelle du tonnage transporté dans le bassin de la Ruhr oscille actuellement autour d'une moyenne de 4 0/0; les chemins de fer calculent chaque année leurs commandes de matériel roulant d'après l'augmentation probable du trafic, c'est-à-dire en général 4 0/0. Supposons que le canal soit construit et qu'il enlève au chemin de fer une part notable de son trafic. Celui-ci ne fait plus dorénavant ses commandes de matériel qu'en prévision d'une augmentation de 4 0/0 sur le total des transports qui lui restent. Mais supposons qu'il survienne une crise et que l'augmentation du trafic total soit par exemple le double de l'augmentation moyenne; les bateliers se gardent bien de faire construire, en hâte et à haut prix, des bateaux qui, après la crise passée, leur resteraient pour compte. Ils préfè-

(1) *Die Wirtschaftliche Bedeutung des Rhein-Elbe Kanals.*

rent refuser des transports en relevant leurs prix. Ils grossissent ainsi leurs recettes, sans augmenter leur matériel. L'excédent des marchandises est rejeté sur la voie de fer, obligée d'accepter tous les transports qui se présentent, et vient augmenter ainsi l'encombrement des marchandises ordinaires de la voie de fer. Dans les années mauvaises, au contraire, les bateliers, pour utiliser leurs bateaux, baissent leurs prix pour détourner du chemin de fer une part plus grande de ses transports. Ainsi se trouve augmentée, pour le chemin de fer, la pléthore de wagons inutilisés pendant les mauvaises années, et la pénurie de ceux-ci pendant les bonnes. Cette loi générale a été signalée à plusieurs reprises par M. Colson (*Revue politique et parlementaire*, novembre 1899 et 1900) et par M. Sartiaux (*Revue politique et parlementaire*, janvier 1902) ⁽¹⁾.

En résumé, il est donc impossible de dire que le canal du Rhin à Hanovre apportera un soulagement quelconque aux chemins de fer. En réalité, le gros argument du Gouvernement prussien, celui qui a fait la plus forte impression sur la Commission et

(1) « A l'approche de l'hiver, quand les transports de houille repren-
« nent leur activité, la puissance de transport du matériel naviguant qui
« n'a pas d'élasticité ne peut prendre rien ou presque rien du tonnage
« supplémentaire qui s'offre. L'offre fait monter le fret, mais le tonnage
« va au chemin de fer!... Ne déclarait-on pas aussi solennellement
« qu'inexactement dans une récente conférence que l'une des propriétés
« spéciales de la voie d'eau consiste à « dégorger la voie ferrée lorsque
« le matériel du chemin de fer devient insuffisant aux époques de sur-
« production ».

le Parlement en 1904, ne signifie absolument rien.

Ici se termine l'exposé du projet de loi, tel qu'il fut présenté par le Gouvernement, et des arguments nouveaux que celui-ci mit en avant pour le soutenir. Il nous reste maintenant à étudier l'œuvre propre de la Commission, œuvre très originale et très personnelle, qui a modifié profondément le caractère et l'importance économique du projet primitif.

§ 3. — *Les amendements.*

Dans cette étude des *amendements* votés par la Commission nous réserverons, en raison de leur importance, pour être traitées ultérieurement, la question des *péages sur les fleuves libres* et celle du *monopole de la traction*.

Les arguments, les promesses et les concessions du Gouvernement n'avaient pas désarmé toutes les oppositions. Celles-ci se manifestèrent au cours des discussions de la Commission, et toutes les modifications que celle-ci apporta au projet primitif ont eu pour but de les faire cesser en leur donnant satisfaction.

Malgré tous les travaux de régularisation et de canalisation de l'Oder prévus dans le projet de loi, l'attitude des députés silésiens restant hostile, il parut à la Commission nécessaire d'ajouter au texte de loi le paragraphe suivant :

« Si, à la suite de la mise en exploitation de la grande

« ligne navigable Berlin-Stettin, et malgré les amélora-
« tions prévues ou déjà exécutées sur l'Oder, il se pro-
« duisait, dans les conditions de concurrence de l'indus-
« trie minière de la Silésie; notamment en ce qui
« concerne les houilles et les minerais, une perturba-
« tion, à leur détriment, par rapport aux autres produits
« miniers nationaux ou étrangers, le Gouvernement
« devra prendre les mesures nécessaires pour rétablir,
« par rapport au marché de Berlin, l'équilibre qui
« existe actuellement entre les prix de transport du bas-
« sin silésien et ceux des différents bassins concur-
« rents ».

Le choix des moyens était laissé au Gouvernement, mais le ministre des Travaux publics, M. Von Budde, déclara que, si les travaux d'amélioration des voies navigables ne suffisaient pas, les compensations promises seraient accordées sous forme d'abaissements de tarifs.

A chaque pas nous retrouvons ainsi en Allemagne la mise en pratique de cette idée chère à l'École de l'Économie nationale, que le Gouvernement doit jouer entre les industries et les provinces le rôle *de juge et d'arbitre*.

Afin d'être agréable aux conservateurs, la Commission inséra dans la loi un article aux termes duquel les projets des nouveaux canaux seront dressés en tenant le plus grand compte des intérêts agricoles. Tous les plans seront communiqués au ministère de l'Agriculture, et des moyens pécuniaires seront mis par lui à la disposi-

tion des ingénieurs, pour qu'aux travaux exécutés dans l'intérêt de la navigation ils ajoutent des installations capables d'améliorer les conditions de la culture. On espère obtenir ainsi un très heureux effet d'apaisement entre les agrariens et les partisans des canaux. « Si l'Administration des Travaux publics, dit M. Sympher, fait, des moyens qu'on met maintenant à sa disposition, un emploi approprié et bien conçu, on devrait assister à la disparition de cette opposition qui s'est, depuis vingt ans, si violemment manifestée, aussi peu naturelle que néfaste, entre l'agriculture et l'administration des voies navigables »⁽¹⁾.

Après cette satisfaction donnée aux conservateurs, la Commission ne pouvait en refuser une au parti du Centre, car son appoint d'un côté ou de l'autre devait déterminer le sort de la loi. Ce parti, qui ne se compose pas d'idéologues mais de gens d'affaires, adroits et diplomates, a su se faire la réputation bien méritée de comprendre admirablement ses intérêts. Afin de le rendre favorable, on lui accorda la *canalisation de la Lippe* qui traverse une région industrielle où son influence politique domine. L'urgence de ce travail ne se faisait nullement sentir; le Gouvernement n'avait aucune illusion sur ce point. Au reste, le Centre lui-même n'a pas essayé de poser la canalisation de la Lippe comme une nécessité de l'heure présente, mais il a fait remarquer

(1) Sympher, *Die neue Wasserwirtschaftlichen Gesetze in Preussen*, Berlin, 1905.

que l'exploitation du bassin minier se développe régulièrement du Sud au Nord. « De même que la Ruhr est « le fleuve du passé et l'Emscher celui du présent, de « même la Lippe est le fleuve de l'avenir »⁽¹⁾. On achètera donc de suite les terrains nécessaires à sa construction, pendant qu'ils sont encore à des prix abordables; quant aux travaux, on ne les commencera qu'un an après la mise en exploitation du canal du Rhin à Hanovre. Mais le tracé sera connu et les mines en profiteront pour choisir l'emplacement de leurs puits dans les conditions les plus favorables.

Une addition intéressante, due à la Commission, est l'institution d'un *comité des voies navigables* (Wasserstrassen beirat). Ce comité, dont le président sera nommé par l'Empereur, sera composé en partie de représentants de différentes administrations de l'État (Travaux publics, Agriculture, Finances, Commerce et Industrie) nommés par lui, puis de représentants des intéressés (industriels, chambres de commerce, agriculteurs, bateliers, etc.). Il aura un double rôle : — 1° veiller à ce que les voies navigables soient construites et exploitées dans un esprit conforme aux intentions de la Commission et du Parlement ; — 2° constituer, après l'achèvement des travaux, une sorte de représentation spéciale des intérêts de la navigation intérieure, appelée à donner son avis sur toutes les questions importantes susceptibles de mettre en jeu ces intérêts.

(1) Fervers, *op. cit.*

La Commission se borna à poser le principe de ce nouvel organisme qui a franchi, dans la voie de la réalisation, une nouvelle étape que nous aurons l'occasion de signaler dans notre troisième partie.

Il nous reste encore à citer deux dispositions spéciales, insérées dans le projet de loi par la Commission, pour empêcher les spéculateurs d'acheter les terrains en bordure du canal et de paralyser ainsi gravement l'effet utile que l'industrie est en droit d'attendre de l'exécution des nouvelles voies navigables. Alors que, suivant le droit commun, le droit d'expropriation de l'État est limité aux terrains nécessaires à l'exécution du travail public, la loi actuelle étend ce même droit à une zone pouvant atteindre de chaque côté du canal une largeur de un kilomètre. Un crédit de 7 millions $1/2$ de francs est ouvert dans ce but. Il est entendu que le Gouvernement devra revendre ensuite ces terrains, à des prix abordables, aux industriels désireux de s'installer sur les bords du canal.

Enfin, pour permettre aux établissements situés à une certaine distance du canal de se relier facilement à lui par voie ferrée, on insère dans la loi deux dispositions, dont la première simplifie pour eux les formalités qui régissent l'établissement des raccordements ferrés, et dont la seconde leur permet de passer outre à l'opposition des propriétaires riverains du canal, dans une zone de un kilomètre de large de chaque côté de celui-ci.

Après avoir indiqué les amendements votés par la

Commission, il nous reste à dire quelques mots de ceux qu'elle a repoussés. Parmi ceux-là, il faut citer une proposition des agrariens d'extrême droite, demandant que, seule, la section du canal du Rhin à Herne fût exécutée. Pour combattre cette motion et sauver la section Bevergern-Hanovre, le Gouvernement insista sur la nécessité de celle-ci pour l'alimentation du canal Rhin-Herne; il ajouta que, pour soulager vraiment le réseau ferré de la Ruhr, il fallait non seulement le dégager du côté engorgé, mais encore sur toutes les lignes aboutissant au nœud de l'encombrement. Enfin, pour obtenir de bons résultats financiers, il était essentiel que le canal fût prolongé jusqu'à la grande ville industrielle et commerçante de Hanovre. On indiqua même, à plusieurs reprises, que, si on prolongeait le canal jusqu'à Hanovre, cette ville puissante trouverait de gros avantages à sa situation de point terminus et de place importante de transbordement, et qu'elle se joindrait alors aux agrariens pour s'opposer à ce que le canal fût prolongé jusqu'à Magdebourg. Dans le cas contraire, Hanovre se joindrait à Magdebourg pour demander l'achèvement du Mittelland-canal. Cet argument fit rejeter la proposition.

Un échec semblable était réservé à un amendement ayant pour objet de rallonger le nouveau canal au lieu de le raccourcir. Si, en effet, aucune tentative directe ne fut faite au sein de la Commission par les partisans de l'ancien Mittelland pour tenter de le ressusciter, ceux-

ci essayèrent cependant d'en rendre dans l'avenir la réalisation plus facile. Ils proposèrent la construction d'un embranchement de Hanovre à Peine, ce qui aurait eu pour résultat de réduire de 150 kilomètres à 110 la longueur de la brèche à combler plus tard. Ils faisaient valoir, en faveur de leur idée, que les recettes de ces embranchements seraient beaucoup plus fortes que leurs dépenses, et que les charges financières de l'État s'en trouveraient allégées. Malgré une lutte énergique, leur amendement fut repoussé par 21 voix contre 7. Ce serait évidemment une majorité au moins égale qui aurait repoussé le Mittelland-canal, si le Gouvernement s'était obstiné dans son idée primitive, condamnée au Parlement en 1899 et 1901. La Commission souligna d'ailleurs son vote d'une manifestation platonique, en décidant que la nouvelle voie ne s'appellerait pas « canal du Rhin à Hanovre », mais « canal du Rhin à la Weser avec embranchement sur Hanovre ».

Une autre demande d'extension du projet des voies navigables fut aussi déposée devant la Commission par les députés des bords *de la Moselle, de la Saar et de la Lahn*, qui réclamaient énergiquement la canalisation de ces trois rivières et faisaient de l'exécution de ce travail la condition de leur vote favorable.

Or le Gouvernement prussien n'était pas du tout disposé à exécuter les travaux demandés. Il objecta que la question, brusquement soulevée, n'avait pas été étudiée sérieusement, et déclara, prenant ici le contrepied de sa

thèse habituelle, que l'exécution de ces voies navigables pourrait avoir des conséquences fâcheuses sur les recettes des chemins de fer. Il ne voulait pas non plus faire payer à la Prusse un travail dont le bénéfice irait pour la plus grande part au Luxembourg et à l'Alsace-Lorraine.

Enfin, la toute-puissante Westphalie combattait énergiquement l'amendement, comme devant bouleverser à son détriment l'équilibre industriel. Il est certain que la canalisation de la Moselle, en permettant l'arrivée à bas prix du coke à proximité des gisements de minerai lorrain et l'expédition facile des produits fabriqués, pourra déterminer un déplacement des établissements métallurgiques de la Ruhr vers la Lorraine.

La Commission repoussa la proposition par 21 voix contre 7. Pour dorer la pilule, elle adopta cependant une résolution invitant le Gouvernement à étudier la question de plus près, et, dans le cas où elle lui paraîtrait susceptible d'une solution favorable et où le Luxembourg et l'Alsace-Lorraine consentiraient à prendre à leur charge une part suffisante de la dépense, à présenter au Parlement un projet de loi pour la canalisation des trois rivières. Cette motion platonique ne désarma pas les députés des bords de la Moselle, et le rejet de leur amendement les fit passer du côté de l'opposition. La situation était critique.

Les nombreuses discussions auxquelles avait donné lieu le projet des voies navigables avaient permis de

noter avec une grande précision l'opinion des différents députés sur la question.

Ce pointage indiquait comme adversaires des voies navigables :

- 110 conservateurs sur 143;
- 20 conservateurs libéraux sur 59;
- 5 nationaux libéraux sur 111;
- 40 du Centre sur 97;
- 15 indépendants sur 23;

soit en tout 190.

Comme députés non hostiles aux voies navigables on comptait :

- 40 conservateurs;
- 30 conservateurs libéraux;
- 70 nationaux libéraux;
- 30 libéraux;
- 50 du Centre;
- 5 indépendants;

soit 195 députés.

Le projet ne pouvait donc aboutir que grâce à l'entente de tous les partisans des voies navigables ; or, aux mécontents de la région de Brunswick et de Magdebourg, regrettant l'ancien Mittelland, la décision de la Commission venait d'ajouter ceux des bords de la Moselle.

Le 18 octobre 1904, le *Courrier de Hanovre* juge ainsi la situation : « Si tous les amis des transports s'étaient
« tenus fermement unis, et si le Gouvernement avait

« opéré adroitement, le projet pouvait peut-être avoir
« quelque chance d'aboutir. C'était l'avis des principaux
« amis des canaux jusqu'à ces jours derniers. Mais voilà
« que l'intervention des intéressés de la Moselle, de la
« Saar et de la Lahn a assombri l'horizon. Si les 33 dé-
« putés de ces régions votaient, ainsi que l'annoncent les
« journaux, contre le projet, le sort de la loi ne serait pas
« douteux..... L'avenir du projet ne peut pas passer
« pour particulièrement rassurant ».

C'est alors que le rapporteur, M. Am Zehnhoff, entra en scène et prit l'initiative de deux propositions, qui constituent dans l'histoire contemporaine des transports une véritable révolution : l'établissement des péages sur les fleuves libres et du monopole de la traction sur les canaux. Ces deux propositions avaient pour but de faire tomber la plupart des objections que soulevait encore le projet de loi, et surtout de conquérir, dans le parti conservateur, un appui suffisant pour compenser la défection des députés des bords de la Moselle et de la Saar.

Il nous reste donc à examiner ces deux propositions qui, sans même tenir compte du grand intérêt qu'elles offrent par elles-mêmes, mériteraient de retenir notre attention comme ayant mis fin à la guerre des canaux.

CHAPITRE III

L'établissement des péages sur les fleuves.

§ 1^{er}. — *La proposition du rapporteur.*

Étudions d'abord la question des droits de navigation sur les fleuves. Voici le texte voté par la Commission, sur la proposition de M. Am Zehnhoff : « A partir de la « mise en exploitation du canal du Rhin à la Weser, « des péages devront être perçus, pour compenser les « frais d'amélioration ou d'entretien des voies navigables « naturelles, dans la mesure où celles-ci ont obtenu, « grâce aux dépenses que l'État y a faites, une amé- « lioration ou un approfondissement par rapport à leur « état naturel ».

On peut se demander comment la question des péages sur les fleuves libres s'est trouvée ainsi liée à celle de la construction des nouvelles voies navigables. Il semblerait qu'il n'y ait pas de rapport très net entre elles.

Il ne manqua pas, d'ailleurs, de personnes pour relever cette anomalie, et pour reprocher aux agrariens, qui avaient violemment protesté, en 1899, contre la liaison

du projet des voies navigables à celui de la défense contre les inondations, d'accepter comme toute naturelle la liaison de ce même projet avec celui des péages, qui ne présentait cependant avec lui qu'un rapport encore plus lointain⁽¹⁾.

Répondant à cette objection, M. Am Zehnhoff expose d'abord que la construction du canal du Rhin à la Ruhr détournerait vers Rotterdam le trafic qui s'écoule actuellement vers Emden, par le canal de Dortmund à l'Ems, si des droits compensateurs, imposés à la navigation rhénane, ne venaient entraver cette conséquence fâcheuse au point de vue national. En deuxième lieu, il reconnaît fondée l'objection de principe faite par les agrariens aux voies navigables, portes d'invasion des céréales étrangères. C'est précisément pour éviter que la construction des nouveaux canaux n'ouvre cette porte encore plus grande, qu'il est nécessaire d'en contre-balancer l'effet par une surcharge imposée à la navigation fluviale.

M. Am Zehnhoff expose ensuite comment l'établissement des péages sur les fleuves peut aussi se justifier directement.

1° La liberté de la navigation fluviale a pour effet de favoriser certaines régions au détriment de celles qui ne sont desservies que par le chemin de fer. D'ailleurs, même entre les régions privilégiées, où pénètrent les

(1) Rapport annuel de la Chambre de commerce d'Essen, 1904.

voies navigables, les inégalités sont encore très grandes, puisque le Rhin reçoit les bateaux de 2.000 tonnes et l'Oder, sur la partie la plus favorable de son parcours, ceux de 400 tonnes seulement, et puisque le nombre des jours de chômage annuel, qui est seulement de 30 à 80 à l'Ouest de l'Elbe, varie de 40 à 100 entre l'Elbe et l'Oder, et de 120 à 130 à l'Est de l'Oder.

2° Il n'est pas équitable d'appliquer aux fleuves régularisés un régime de faveur, alors qu'on demande aux canaux de se suffire à eux-mêmes, au point de vue financier. L'injustice est d'autant plus sensible que le fret est plus élevé sur les canaux que sur les fleuves, et que la capacité des bateaux admis à y circuler est plus petite. C'était reprendre une idée d'Ulrich⁽¹⁾ : « Naturellement, avait dit celui-ci, on devrait, dans l'établissement des péages, commencer par les grands fleuves et non pas, comme on le fait actuellement, par les fleuves petits ou canalisés, car il est évident que si l'on charge le canal de Dortmund à l'Ems et le Main canalisé de péages un peu hauts, tandis que le Rhin demeure libre, on se borne à faire du tort aux premiers sans bénéfice pour le tout ».

3° Enfin, la perception des péages sur les fleuves serait *avantageuse aux voies navigables elles-mêmes*, car le produit de ces péages pourrait être versé dans une caisse spéciale, dont les fonds seraient destinés à payer

(1) *Chemins de fer d'État, voies navigables d'État et la politique prussienne.*

les améliorations ultérieures de ces voies navigables. Celles-ci auraient ainsi toujours de l'argent sous la main et ne seraient plus forcées d'attendre de la bonne volonté du Gouvernement et du Parlement les subsides nécessaires à leur développement.

§ 2. — *Les objections d'ordres économique, juridique et diplomatique.*

Quel accueil reçut au sein de la Commission la proposition de M. Am Zehnhoff? Elle souleva, de la part d'un certain nombre de ses membres, de vigoureuses objections. Les uns, envisageant le côté *économique*, faisaient valoir que l'établissement des péages aurait une grave répercussion sur toutes les industries qui s'étaient développées sous le régime de la liberté de la navigation, et qu'il bouleverserait les situations acquises. Ils craignaient de voir, si l'on surchargeait la navigation du Rhin, une partie de son trafic passer aux chemins de fer hollandais, qui lui font déjà une concurrence très vive grâce à leurs tarifs exceptionnellement bas.

D'autres, reconnaissant qu'il est peu logique de traiter les canaux plus sévèrement que les fleuves libres, proposaient de substituer l'égalité dans la gratuité à l'égalité dans la taxation.

D'autres enfin faisaient remarquer que, si l'on demandait aux péages de chaque voie navigable de couvrir, outre les frais d'entretien et d'exploitation, la rémuné-

ration et l'amortissement des capitaux employés pour sa régularisation, ce seraient les fleuves les moins favorisés par la nature qui, en raison de leur faible tonnage, se verraient le plus lourdement chargés. Cela augmenterait au lieu de la diminuer l'inégalité déjà existante.

A côté des objections d'ordre économique que soulevait l'établissement des péages, il faut signaler des objections d'ordre *juridique* et d'ordre *diplomatique* très sérieuses, qui ont joué un grand rôle dans les polémiques qu'a suscitées en Allemagne « la guerre des canaux ». On a soutenu que ces péages étaient incompatibles avec la *Constitution de l'Empire* et avec les *traités internationaux* qui régissent la navigation du Rhin et de l'Elbe.

I. — L'article 54 de la Constitution de l'Empire est ainsi conçu : « sur toutes les voies navigables naturelles, on ne doit percevoir de droits que pour l'utilisation des installations spéciales destinées à faciliter le trafic. Ces droits, ainsi que ceux perçus pour la circulation des bateaux sur les voies navigables artificielles appartenant à l'État, ne doivent pas dépasser ce qu'il faut pour couvrir les frais d'entretien y compris les intérêts et l'amortissement du capital d'établissement ».

II. — TRAITÉS INTERNATIONAUX. — 1^o La *Révision de l'Acte de la Navigation du Rhin*, conclue le 18 octobre 1868, entre la Prusse, le Grand-Duché de Bade, la Bavière, la France, la Hesse et les Pays-Bas, spécifie, dans son article 3, que « sur le Rhin et ses affluents, pour la partie de ces fleuves située sur le territoire des puissances

« ces contractantes, il est interdit de lever aucun péage
« à l'occasion de la simple circulation des bateaux ».

2° Un traité, conclu le 22 juin 1870 entre les États du Nord de l'Allemagne et l'Autriche, supprime les droits de l'Elbe et n'autorise à lever de péages « que pour
« l'utilisation des installations spéciales destinées à faciliter le trafic ».

Ces trois textes semblent opposer à l'établissement des péages une barrière assez difficile à franchir.

Cependant, en même temps que des adversaires vigoureux, la proposition de M. Am Zehnhoff trouva des partisans convaincus. Les agrariens, spécialement, en déclaraient le vote nécessaire pour protéger l'agriculture nationale toujours plus vivement menacée par l'abaissement du fret maritime et rhénan. Enfin le Gouvernement lui apporta son appui.

§ 3. — *L'attitude du Gouvernement.*

Depuis plusieurs années déjà, le Gouvernement, désireux de libérer le budget des charges financières que lui imposaient les travaux des voies navigables, et de diminuer l'influence pernicieuse de celles-ci sur les recettes de ses chemins de fer, avait entrepris de rétablir et de développer les droits de navigation. En 1894, M. de Miquel se vantait d'avoir été l'un des précurseurs du mouvement : « J'ai, à maintes reprises, « disait-il, soutenu que la perception de taxes modé-

« rées pour l'usage des voies navigables n'est pas un
« obstacle mais, au contraire, une aide puissante pour
« leur amélioration, car, sans elles, nous ne serions
« pas en état de faire face à des besoins réels. Je con-
« state que cette manière de voir est aujourd'hui com-
« mune au Gouvernement et à la Chambre, tandis que
« je l'ai déjà soutenue autrefois, comme député et
« comme membre du Gouvernement, à une époque où
« les opinions étaient très divisées sur ce sujet et où
« l'on était en général entiché de l'idée de la gratuité
« complète de ce moyen de transport ». A son instiga-
tion, le Gouvernement avait donc poursuivi, de façon
méthodique et progressive, le développement de la taxa-
tion des transports par eau.

Il avait atteint sans trop de difficulté son but pour les canaux, avec un peu plus de peine pour les fleuves canalisés, mais il reculait devant les fleuves « libres ».

En 1896, M. Schultz, directeur au ministère des Travaux publics, disait au nom du Gouvernement : « Que
« l'on se place au point de vue de l'équité, ou que l'on
« considère l'intérêt qu'il y a à se procurer plus facile-
« ment l'argent nécessaire à une amélioration future de
« nos grands fleuves, il faut souhaiter que l'on puisse
« amener ces derniers à se suffire à eux-mêmes, au point
« de vue financier ; mais cette mesure se heurte à de
« grosses difficultés de forme et de fond ».

Le ministre des Travaux publics, M. Von Thielen, tenait à la Chambre des députés, le 13 février 1902, un

langage analogue : « Que nous n'ayons pas le droit de percevoir de péages sur les fleuves naturels, c'est certainement regrettable, au point de vue de l'extension de notre réseau de voies navigables, mais on n'y peut rien changer ».

Il semble cependant que le même ministre ait, dès cette époque, cherché les moyens de remédier à cette impuissance contre laquelle il se heurtait. Quelques mois plus tard, en effet, au congrès de navigation tenu à Düsseldorf, il faisait tâter le terrain par l'un de ses plus habiles et plus savants représentants, M. Peters, directeur des affaires économiques au ministère des Travaux publics. Celui-ci exposait des vues très neuves et très hardies sur la manière d'exploiter les voies navigables, sur les relations de l'État avec elles et enfin sur l'extension possible des péages aux fleuves. Il se hâtait d'ajouter que son étude était purement théorique et n'avait pas de lien avec la situation actuelle. Le lancement de ce ballon d'essai ne produisit pas tout l'effet espéré, et le Gouvernement attendait toujours une occasion favorable pour reprendre son projet. La proposition de M. Am. Zehnhoff la lui fournit, et il la saisit d'autant plus volontiers qu'il trouvait ainsi le moyen de faire d'une pierre deux coups. Il espérait que les conservateurs, satisfaits de cette grosse concession, voteraient le projet des canaux pour avoir les péages, tandis que la gauche préférerait encore voter les péages que de causer un nouvel échec du projet. Le programme serait donc accepté par

les uns, à cause des péages, et par les autres, *malgré* les péages.

Devant la Commission, le Gouvernement se déclara donc immédiatement d'accord avec le rapporteur sur l'opportunité de la réforme. « Le Gouvernement, déclara
« le ministre des Travaux publics, est prêt à faire le né-
« cessaire pour supprimer les inégalités qui existent, au
« point de vue de la perception des péages, entre les
« canaux et les fleuves canalisés d'une part, et les fleuves
« naturels d'autre part, et à écarter de son chemin les
« obstacles que les règles actuelles du droit public pour-
« raient opposer à l'exécution de cette réforme ».

La grosse difficulté était, nous l'avons vu, de concilier l'établissement des péages avec les prescriptions de la Constitution de l'Empire et avec les traités internationaux.

En ce qui concerne l'article 54 de la Constitution, le ministre des Travaux publics exposa la manière de voir du Gouvernement dans les termes suivants : « La
« pensée fondamentale de l'article 54, dit-il, d'après
« lequel la navigation est libre sur les fleuves, sans
« qu'on puisse percevoir de droits pour leur entretien
« normal, et aux termes duquel, par contre, l'utilisa-
« tion des voies navigables créées artificiellement peut
« être soumise à des droits, destinés à couvrir les dépen-
« ses d'entretien et d'amortissement, est, aujourd'hui
« aussi bien que par le passé, reconnue par le Gouver-
« nement comme juste et équitable..... Mais, en inter-

« prêtant ce principe, il semble au Gouvernement qu'il
« soit légal de percevoir aussi des taxes destinées à cou-
« vrir les dépenses d'entretien et d'amortissement, pour
« l'utilisation d'un approfondissement créé artificielle-
« ment. Ce point de vue a été aussi admis par le Bundes-
« rat, lors du vote de la loi d'Empire du 6 avril 1886, sur
« les droits de navigation de la Weser ⁽¹⁾. Et si, au cours
« de la discussion de ce projet au Reichstag, on a
« parlé d'une violation formelle de la règle constitu-
« tionnelle en question, tous les orateurs, qui se sont
« expliqués sur le côté économique de la réforme, ont
« reconnu que c'était un principe équitable et de
« nature à faciliter l'amélioration des conditions de
« navigabilité de nos fleuves allemands, que de mettre
« à la charge de ceux qui en profitent les frais néces-
« sités par l'augmentation artificielle du tirant d'eau ».

La thèse du Gouvernement prussien nous semble, malgré son apparente subtilité, très exacte. Un canal est assurément une voie navigable artificielle. Mais quelle différence y a-t-il entre un fleuve canalisé et un canal latéral? Il est souvent très difficile de le dire, en particulier pour le canal de Dortmund à l'Ems, où le fleuve et le canal se mêlent à plusieurs endroits.

(1) Voici ce qu'on lit à ce sujet dans l'exposé des motifs de cette loi :
« L'art. 54 de la Constitution de l'Empire ne s'oppose pas au rembour-
« sement des dépenses au moyen du produit des péages sur la Weser,
« car il n'est pas question, dans le cas actuel, de maintenir en état la con-
« sistance actuelle du fleuve, mais il s'agit, en supprimant des obstacles
« très sérieux, de donner au fleuve, par des moyens artificiels, un nou-
« veau lit bien tracé et régulier ».

Mais, quelle différence y a-t-il entre un fleuve canalisé et un fleuve régularisé? La limite de l'escalier n'est-elle pas le plan incliné? Est-ce qu'il y a une différence de principe entre l'augmentation du tirant d'eau obtenue au moyen d'écluses et celle que l'on obtient par le rétrécissement du chenal ou par l'exécution de dragages méthodiques? Enfin, en quoi est-il moins artificiel de couper le fleuve par une série de digues et d'épis longitudinaux ou obliques que par des barrages perpendiculaires à son cours? Est-ce le fait de l'éclusée, en lui-même, qui constitue le caractère artificiel de la voie navigable? On serait forcé, dans ce cas, de refuser le nom de voie navigable artificielle au Mittelland-canal, qui, de Munster à Hanovre, c'est-à-dire sur une longueur de 209 kilomètres, n'aura pas d'écluses. Il vaut mieux reconnaître franchement qu'en dépensant 350 millions de francs pour porter le mouillage du Rhin inférieur de 1 à 3 mètres par des travaux de régularisation, les ingénieurs allemands ont fait une œuvre tout aussi artificielle que lorsqu'ils ont canalisé le Mein.

Il n'y a pas d'assimilation possible entre l'exécution d'un semblable travail et l'entretien normal des fleuves qu'avaient en vue les règles constitutionnelles et internationales citées plus haut. L'Acte de la Navigation du Rhin n'imposait-il pas aux riverains l'entretien d'un chenal de 0^m,94 de profondeur? Peut-on parler de fleuves naturels en présence de la transformation complète que la main de l'homme leur a fait subir? C'est en ce sens

que s'exprime l'économiste Cohn dans son *Système d'économie nationale* : « Il nous est interdit de donner le
« nom de route libre ou de fleuve libre, mis par la na-
« ture à la libre disposition de chacun, à ces voies ter-
« restres ou fluviales, qui, si elles l'ont jamais été, ne
« sont plus aucunement, dans leur état artificiel présent,
« une œuvre de la nature, mais ne sont devenues
« ce qu'elles sont que par un travail difficile et coû-
« teux ».

Il est dès lors tout naturel d'appliquer à de semblables fleuves les règles qui régissent les voies d'eau artificielles. D'ailleurs, en exemptant de péages les bateaux de faible tonnage, qui auraient pu naviguer avant l'exécution des travaux de régularisation, on coupe court à toute difficulté. N'est-il pas évident que, pour tous les autres, le fleuve régularisé est une voie artificielle, puisqu'aucun d'eux n'aurait pu y passer, si ce fleuve avait conservé les conditions de navigabilité que la nature lui avait données.

D'ailleurs, ainsi que le fit remarquer le Gouvernement, la discussion juridique et théorique de la question des péages ne présentait qu'un intérêt secondaire, puisque cette question avait été déjà plusieurs fois tranchée implicitement par la Chambre des députés et celle des Seigneurs. Le Parlement prussien avait, en effet, inscrit au budget des sommes importantes, en 1889 et 1895, pour l'approfondissement des voies navigables naturelles, sous la condition expresse que des droits de na-

vigation seraient perçus pour l'utilisation des parties de fleuves améliorées. Il s'agissait, en 1889, de la voie navigable de Koenigsberg à Pillau, par la Pregel et le Frisches Haff, et, en 1895, de la voie navigable de Stettin à Swinemunde, par l'Oder, le Haff et la Swine. Il y avait donc déjà, à ce point de vue, chose jugée.

Le Gouvernement se montra moins explicite au sujet des traités internationaux réglant la navigation de l'Elbe et du Rhin.

Ces traités avaient paru, en 1894, à M. de Miquel un obstacle insurmontable. « Assurément, disait-il, si l'on « avait eu alors la manière de voir actuelle, on ne se serait pas lié par ces traités, mais c'est là un événement « contre lequel on ne peut plus revenir ». Dix ans plus tard, le Gouvernement reconnaissait volontiers que des négociations diplomatiques seraient peut-être nécessaires pour s'en débarrasser, mais il ne paraissait pas douter que ces négociations n'aboutissent à un résultat favorable. Il laissait entrevoir qu'il n'y avait pas à redouter d'opposition sérieuse des autres États allemands ni de l'Autriche, alliée fidèle de l'Allemagne, ni même des Pays-Bas qui, suivant le mot d'Ulrich, en usant de représailles, « ne feraient que s'amputer eux-mêmes, « car ils repousseraient vers le canal de Dortmund à « l'Ems et les ports allemands les transports qui aboutissent maintenant aux ports hollandais ». D'ailleurs la Hollande devait songer qu'en s'opposant au principe des péages, elle s'opposerait, par le fait même, à tous les

travaux d'amélioration du Rhin inférieur dont elle tirerait un grand avantage, et que la Prusse se proposait de faire au cas où le principe serait admis.

Abordant enfin la question économique, le Gouvernement donna quelques renseignements sur la hauteur des taxes qui pourraient être perçues.

A l'occasion de la discussion du projet de loi de 1901, il avait déjà indiqué de quel péage moyen il faudrait frapper la tonne kilométrique sur chacun des différents fleuves, pour que le produit pût couvrir les frais d'entretien et d'exploitation du fleuve, les intérêts à 3 1/2 0/0 et l'amortissement du capital dépensé pour son amélioration depuis 1866. Le péage ainsi calculé était sur le Rhin de 0 c. 05, sur l'Elbe 0 c. 09, sur l'Oder 0 c. 25, sur la Weser 0 c. 8 et sur la Vistule 1 c. 6. En 1904, le Gouvernement déclara qu'il ne lui paraîtrait pas exagéré d'adopter pour le Rhin le chiffre calculé en 1901, soit 0 c. 05 par tonne kilométrique. Quant aux chiffres obtenus pour les autres fleuves, il serait probablement nécessaire de les diminuer pour ne pas augmenter l'infériorité naturelle de ces derniers ⁽¹⁾.

En terminant, le Gouvernement déclara également, d'accord avec le rapporteur, que ces péages seraient, sur chaque fleuve, différenciés et gradués suivant la nature

(1) Le Gouvernement a tenu parole. Le numéro du 15 décembre 1906 de la *Zeitschrift für Binnenschifffahrt* annonce en effet qu'après négociations, le ministère des Travaux publics et les intéressés de la Weser se sont mis d'accord pour adopter comme péage moyen 0 c. 05 alors que le maximum légal est 0 c. 8.

des marchandises, et suivant l'intérêt national qu'il y aurait à faciliter plus ou moins l'exécution de tel ou tel transport. Ainsi les engrais et les charbons bénéficieraient d'un taux très bas, tandis qu'au contraire les céréales étrangères remontant le Rhin seraient frappées des droits les plus élevés. Les fleuves, au lieu de contrecarrer la politique économique nationale, pourraient ainsi devenir pour elle un moyen d'action puissant.

Tels sont les arguments que le rapporteur et les représentants du Gouvernement firent valoir en faveur des péages. Les partisans de la gratuité, se sentant en minorité, demandèrent seulement que ces péages ne s'appliquassent qu'aux dépenses d'entretien et d'exploitation et à celles des travaux à venir. Le rapporteur s'y opposa, alléguant qu'ainsi réduites les taxes de navigation perdraient presque toute leur importance économique. Il soutint que l'on ne pouvait pas parler ici d'effet rétroactif puisqu'on ne réclamait pas de droits pour les années écoulées, que l'on ne faisait pas entrer en ligne de compte, pour le calcul des taxes, les sommes dépensées pour des travaux ayant un but autre que de servir la navigation ou ne remplissant plus ce rôle, et qu'enfin ne seraient pas soumis aux péages les bateaux qui auraient pu, en raison de leur tonnage, circuler sur les fleuves avant leur régularisation.

L'amendement fut repoussé par 20 voix contre 8 et la proposition de M. Am Zehnhoff votée par 18 voix contre 10.

CHAPITRE IV

Le monopole de la traction.

§ 1. — *La proposition du rapporteur.*

L'établissement des péages sur les fleuves allemands était déjà une mesure très hardie, très neuve et capable d'influencer favorablement la majorité de la Commission. Elle n'aurait cependant pas suffi, à elle seule, à assurer le succès du projet de loi : « Si le projet n'a pas « échoué, dit M. Fervers ⁽¹⁾, cela tient uniquement à ce « que le Centre y a introduit des idées nouvelles. Les « propositions déposées par le rapporteur ont montré le « chemin à une exploitation des voies navigables modifiée et monopolisée, grâce à laquelle les dernières difficultés économiques et financières se sont trouvées « suffisamment atténuées pour que le projet devînt acceptable, même pour une grosse partie des députés « qui lui étaient encore hostiles ».

Cette innovation, introduite dans la loi sur la proposition de M. Am Zehnhoff, constitue une des créations économiques les plus intéressantes de l'histoire des

(1) *Op. cit.*

transports. Nous nous y arrêterons quelque temps. C'est devant la Commission que M. Am Zehnhoff a exposé et fait triompher ses idées, soit en première lecture où il en posait les premiers principes, soit surtout en seconde lecture, au moment où l'attitude hostile des députés de la Moselle rendait l'échec de la loi presque fatal.

Quelques journaux ont voulu dénaturer le rôle de M. Am Zehnhoff, en soutenant que sa proposition lui était inspirée directement par le Gouvernement dont il n'aurait été que le fidèle terre-neuve. Ainsi s'exprime la *Reinisch Westphalische Zeitung* : « M. le député Am
« Zehnhoff n'a joué avec son idée du monopole de la
« traction que le rôle d'un courtier honorable, avec
« adresse et succès, il est vrai. Le monopole de la trac-
« tion était le dernier atout que le Gouvernement avait
« encore en main. Il l'a conservé jusqu'au moment où
« il s'est rendu compte que tous les autres artifices
« n'empêcheraient pas l'échec. La raison de cet ajour-
« nement est qu'il n'était pas lui-même bien convaincu
« du succès du monopole de la traction; sans cela, il
« aurait pu l'introduire dans le projet lui-même. C'est
« pour qu'on ne lui demandât pas pourquoi il avait
« procédé autrement que l'on a donné au rapporteur la
« paternité de l'invention ».

Cette opinion est peu vraisemblable. L'idée du monopole de la traction appartient au contraire en propre à M. Am Zehnhoff qui a échafaudé sur elle toute

une conception de l'économie des transports. D'ailleurs, sa proposition reçut un accueil médiocre de la part du Gouvernement qui, au mois d'octobre, en demandait et en obtenait l'ajournement, en faisant valoir « que l'ac-
« croissement de la puissance de l'État et l'augmenta-
« tion correspondante du nombre des fonctionnaires ne
« seraient pas sans inconvénient, en présence de l'im-
« portance déjà extrême du rôle de l'État, et qu'il était
« douteux que l'on pût tirer un intérêt modéré des fonds
« nécessaires à l'exploitation par l'État, en présence de
« la pression qu'exerceraient certainement sur lui les
« intéressés pour obtenir l'abaissement des droits de
« traction ». Plus tard, le ministre des Travaux publics, M. Von Budde, répondant aux représentants du Comité central des intérêts miniers du district de Dortmund qui se plaignaient de ce monopole, affirma que cette innovation lui avait été *imposée*.

On ne peut donc pas dire que le rapporteur n'ait été ici que le porte-parole du Gouvernement.

Sa proposition présente au contraire une certaine analogie avec les conclusions d'une remarquable étude de M. Peters, parue deux ans avant, sur « le dévelop-
« pement financier des voies navigables intérieures
« prussiennes », au cours de laquelle l'auteur marquait également sa prédilection pour l'exploitation des voies navigables par l'État.

Mais il y a des différences sérieuses entre les deux thèses. Les motifs de la préférence de M. Peters pour une

étatisation des voies navigables étaient, avant tout, d'ordre *financier*. Ceux de M. Am Zehnhoff sont d'ordre *économique*. D'un autre côté, M. Peters pensait que les droits de traction ne pourraient dépasser ce qui est nécessaire pour couvrir les dépenses d'entretien, les intérêts et l'amortissement du capital, aux termes de l'art. 54 de la Constitution de l'Empire, qui pose ce « principe pour les installations spéciales établies sur « les cours d'eau dans le but de faciliter le trafic ». M. Am Zehnhoff pensait, au contraire, que l'art. 54 ne s'appliquait pas, le halage n'ayant pas pour but de *faciliter* le transport, mais en formant *partie intégrante*; l'État pourrait, selon lui, faire des bénéfices sur la traction des bateaux, aussi bien que peuvent en faire actuellement tous les entrepreneurs de halage. Enfin, M. Peters, à la fin de son étude, ajoutait (peut-être sans grande conviction) : « Pour la Prusse, ces « réflexions au sujet du monopole de l'exploitation par « l'État des canaux sont actuellement purement théo-
« riques... Même sur les nouveaux canaux à construire,
« l'exclusion de la libre concurrence des bateliers se
« heurterait à de fortes objections ».

L'idée de M. Am Zehnhoff est donc véritablement originale.

En quoi consiste ce monopole de la traction ?

L'art. 18 de la loi répond : « Sur le canal du Rhin à
« la Weser avec prolongement sur Hanovre et sur les
« embranchements de cette voie navigable, on instal-

« lera une exploitation unique de la traction au profit
« de l'État. La traction mécanique sera interdite aux
« particuliers. Pour naviguer sur ces voies avec des
« bateaux ayant leur force motrice à bord, une autori-
« sation spéciale sera nécessaire. Les dispositions de
« détail concernant l'installation du monopole de la
« traction et l'ouverture des crédits nécessaires feront
« l'objet d'une loi ultérieure ».

Si, comme nous le verrons plus loin, le vote de ce monopole de la traction constitue une véritable révolution d'ordre *économique*, ce sont au contraire des considérations d'ordre *technique* qui ont guidé le rapporteur, quand il exposa pour la première fois ses idées à ce sujet. Le peu de relief du pays traversé par le canal permettait de créer une voie navigable de grandes dimensions sans trop de frais, et de réduire énormément le nombre des écluses. La navigation pourrait donc s'y faire comme sur les fleuves, par trains de bateaux actionnés par un moteur mécanique. Comparant l'emploi de la vapeur à celui de l'électricité le rapporteur donne la préférence à ce dernier. D'après les expériences alors en cours sur le canal Teltow, les frais de traction par tonne kilométrique seraient normalement de 0 c. 30 et s'abaisseraient avec un fort trafic à 0 c. 20, à peu près le prix de la vapeur. Mais l'électricité présenterait sur la vapeur un avantage sérieux. Le tracteur, étant sur la berge, ne causerait pas à la cuvette et aux berges du canal les mêmes dommages que les roues ou les hélices des remor-

queurs. On pourrait obtenir une vitesse un peu plus grande (6 kil. à l'heure au lieu de 5), éclairer le canal et par suite faciliter la circulation de nuit. L'emploi de l'électricité permettrait également d'assurer le fonctionnement des appareils, écluses, engins de levage, etc... ou bien de mettre l'énergie électrique à la disposition des industriels riverains. Mais la création des usines productrices d'électricité, l'achat d'un matériel spécial entraînent des dépenses considérables, dont l'intérêt et l'amortissement ne pourraient être couverts que si l'exploitant est pourvu du monopole de la traction. L'idée du monopole n'effraie pas le rapporteur. Il voit là, au contraire, de grands avantages techniques : « Si le monopole est établi, dit-il, il en résultera, et c'est là son principal avantage indirect, dans l'exploitation du canal, une régularité qui la fera ressembler à celle du chemin de fer ».

Mais, si la traction sur les canaux doit faire l'objet d'un monopole, quel doit en être le titulaire? M. Am Zehnhoff, hostile comme tout son parti aux monopoles privés, répond sans hésiter : « l'État ».

C'est seulement au mois de novembre 1904 que M. Am Zehnhoff, accordant aux considérations économiques le pas sur celles d'ordre technique, donne à sa proposition sa forme définitive et en expose, d'une façon complète, les idées directrices. Nous allons les suivre dans l'ordre où lui-même les a exposées dans le rapport de la Commission.

Pour commencer, il s'excuse presque de donner des

motifs d'une proposition si naturelle : confier le manie-
ment d'un outil à son propriétaire. « Que l'État, dit-il,
« assure la traction sur ses propres canaux, cela est si
« naturel que c'est seulement en se trouvant en pré-
« sence de ma proposition que beaucoup ont remarqué
« que celle-ci pouvait aussi se justifier autrement ».

Les principaux avantages en sont les suivants :

a) Le monopole de la traction sera une *source de bénéfices pour l'État*, qui percevra ainsi au moins les deux tiers des prix de transport, puisqu'il fournira la voie et le moteur. Seule, la location des bateaux restera soumise à la concurrence. Ce qui prouve que ce monopole sera une bonne affaire, au point de vue financier, c'est qu'une Société particulière avait offert de construire le Mittelland-canal à ses propres frais, sous la seule condition qu'on reconnût à ses bateaux le droit de priorité aux écluses, ce qui lui aurait assuré un monopole de fait. La Société de navigation, *Die Kette*, avait fait une offre semblable pour l'Elbe. Ce monopole permettra de relever la hauteur du fret qui atteint souvent un taux dérisoire, conséquence d'une concurrence effrénée et cause de misère pour les bateliers.

b) Le monopole de la traction *augmente la capacité de la voie navigable*; avantage considérable pour un canal destiné à soulager un réseau de chemins de fer. Le marinier n'est plus obligé de perdre son temps en démarches pour trouver un entrepreneur de traction animale ou mécanique, puis en marchandages avec lui.

M. Am Zehnhoff cite l'exemple du canal de Saint-Quentin et de la Sensée, où l'organisation de la traction a permis de doubler le trafic. Il lit ensuite une lettre de l'économiste Schumacher, professeur de l'Université de Bonn, dont l'autorité en ces matières est reconnue de tous : « Je crois, dit celui-ci, que c'est seulement dans la
« voie que vous suivez que l'on peut obtenir une saine
« organisation de notre trafic. Créer de nouveaux
« canaux pour une batellerie sans organisation comme
« celle qui fréquente actuellement nos canaux, non seulement ne constituerait pas un progrès, mais, suivant
« ma conviction aussi absolue que désintéressée, représenterait un recul. On ne peut justifier de si longs
« canaux, atteignant de telles dimensions et coûtant si
« cher, qu'en donnant à la batellerie une organisation
« d'ensemble et par suite économique. Je considère
« comme une aberration fatale de croire que la petite
« batellerie, en dehors de quelques exceptions isolées,
« est, dans son ensemble, supérieure à la grande exploitation des chemins de fer ».

Un autre avantage du nouveau mode d'exploitation est de diminuer les frais d'entretien du canal. Il n'y aura plus à surveiller la vitesse des mariniers, ni à réparer les dégradations qu'ils commettent en allant trop vite.

c) L'expéditeur paiera en même temps le droit pour l'usage de la voie, c'est-à-dire le péage et le droit de traction. Ce sera pour lui une simplification importante.

En outre, le nombre des circonstances qui influent sur le loyer des bateaux est beaucoup plus faible sur les canaux que sur les fleuves, où les conditions atmosphériques et la hauteur de l'eau jouent un très grand rôle. Ce loyer sera donc peu variable, et, comme le péage et le droit de traction seront fixes, il en résulte que *le fret* sera, à très peu près, *constant*. C'est là un avantage énorme dans les relations commerciales et industrielles, où l'on préfère toujours payer un peu plus cher à condition d'être assuré contre les variations brusques des prix.

d) Les provinces et les intéressés, qui ont fourni au Gouvernement des garanties financières, ne peuvent tirer que des avantages du monopole qui, en augmentant la capacité du canal, rend les péages plus productifs et diminue d'autant les charges de la garantie. Les intéressés pourront même tirer de ce monopole un avantage direct si, comme cela est possible, l'État les admet à participer aux bénéfices qu'il donnera.

e) C'est seulement alors que pourra cesser la *concurrency fâcheuse des canaux et des chemins de fer*. « C'est
« seulement lorsque le même entrepreneur assurera la
« traction sur le canal et le chemin de fer que l'on
« pourra dire, sans qu'il soit contraire à la vérité, ce mot
« si souvent répété que ces deux moyens de transport
« sont des associés » (1). Les chemins de fer n'auront plus de motifs d'enlever le trafic aux voies navigables, et se-

(1) Rapport de la Commission.

ront plus disposés à faciliter le passage des marchandises de l'une à l'autre voie, par l'amélioration ou le développement des installations de transbordement. En outre, l'État pourra faire en sorte que, seules, les marchandises pondéreuses et de peu de valeur utilisent la voie d'eau, et, de cette façon, il limitera à volonté l'importance des moins-values que présenteront les recettes des chemins de fer.

f) Un autre avantage très important du monopole de la traction est de permettre à l'État de développer notablement la politique économique qu'il poursuit au moyen des tarifs de chemins de fer. « Par une sage politique de « tarifs, dit M. Am Zehnhoff, l'État agit comme *régulateur de la vie économique*; s'il avait aussi en main l'exploitation des voies navigables, il empêcherait que « cette politique ne soit contrecarrée au grand détriment des intérêts économiques généraux » (1). Il serait possible d'établir un équilibre entre les frets des différentes voies navigables, de même qu'entre ces frets eux-mêmes et les tarifs des chemins de fer, et, par là même, de « faire participer l'expéditeur par chemin de fer à une « fraction du bénéfice résultant de la modicité du transport par eau. Le bienfait du bas prix de ces transports profiterait ainsi dans une large mesure à la généralité... En effet, une industrie concurrencée par un « canal pourrait, avec bien plus de force qu'en présence

(1) Rapport de la Commission.

« d'une exploitation libre des voies navigables, réclamer
« des abaissements de tarifs, car elle pourrait faire re-
« marquer que c'est le même État qui transporterait
« ses marchandises aux tarifs élevés du chemin de fer
« et les marchandises concurrentes aux tarifs modiques
« des voies navigables. Sur le canal, les frets seraient
« établis au-dessus de ce qui serait nécessaire au point
« de vue commercial, et les tarifs de chemins de fer se-
« raient abaissés d'une quantité correspondante. Vis-à-
« vis de l'étranger, au contraire, l'État pourrait se servir
« de l'élévation de ses tarifs comme d'une barrière
« douanière, et fixer ces tarifs, par exemple, de manière
« que les blés étrangers ne trouvent aucun avantage
« à utiliser le canal. En un mot, en possession de la
« traction, l'État est à même d'accorder à notre industrie,
« vis-à-vis de l'étranger, les abaissements de tarifs né-
« cessaires, et de s'opposer en même temps aux contre-
« coups redoutés (rupture d'équilibre à l'intérieur ou
« avantages donnés à l'étranger) » (1).

M. Am Zehnhoff cite un exemple pratique de l'utilité de ce nouveau régulateur économique dont il préconise l'emploi. Un mouvement très important s'est dessiné en faveur de la canalisation de la Moselle. Il a échoué provisoirement, ayant manqué d'une préparation et d'une mise au point suffisantes. Mais la cause principale de l'échec est, comme nous l'avons dit, la crainte des puissants industriels de la Ruhr de voir la

(1) Rapport de la Commission.

métallurgie abandonner leur bassin pour celui de la Moselle producteur de minerai, le jour où celui-ci pourra recevoir le charbon et expédier ses produits à bas prix. On calculait en effet que les fers bruts et les produits demi-finis de la Moselle arriveraient alors à Ruhrort à 4 ou 5 francs de moins par tonne que ceux de la Ruhr. Mais, au moyen du monopole de la traction, l'État pourrait, « en quelque sorte, *handicaper* les deux « industries, élever les tarifs dans un sens de manière à « annuler l'avance donnée à l'industrie lorraine. On « arriverait ainsi à ce résultat que les deux industries « pourraient échanger leurs produits à meilleur compte, « et seraient ainsi renforcées toutes deux vis-à-vis de « l'étranger, mais sans qu'il en résultât comme contre-« coup une rupture de l'équilibre existant actuellement « entre elles » (1).

L'importance du monopole de la traction, au point de vue économique, sera bien plus grande que celle des péages, dont la Commission vient de voter l'établissement sur les fleuves. Ces péages seraient, à eux seuls, insuffisants pour remplir le but que la Commission a en vue, puisque, d'après l'art. 54 de la Constitution, leur produit ne doit pas dépasser les frais d'entretien et d'exploitation, augmentés des intérêts et de l'amortissement du capital d'établissement.

g) Beaucoup de personnes compétentes ont demandé au Gouvernement à qui profiteraient les nouveaux

(1) Rapport de la Commission.

canaux : à la masse du public ? Ou seulement aux gros industriels qui ont su concentrer entre leurs mains la production minière ? C'est là une question extrêmement grave, à laquelle le Gouvernement n'a donné et ne pouvait donner qu'une réponse évasive. Mais il n'est pas douteux qu'en cas de lutte entre des groupements de producteurs aussi puissants que le Syndicat des charbons et la masse des consommateurs dispersés sur tout le territoire, sans union ni organisation, les chances de la victoire sont entièrement du côté des premiers. « Si l'exploitation du canal, dit M. Am Zehnhoff, était « laissée entièrement à l'initiative privée, ce ne serait « qu'une question de temps de savoir à quel moment le « bénéfice du transport à bas prix de la voie navigable sera « entièrement passé entre les mains des producteurs ».

Cette appréciation est confirmée par les faits : au moment de la canalisation du Main jusqu'à Offenbach, le Kohlen Kontor a relevé le prix de la tonne de charbon d'une somme équivalente à l'économie réalisée sur le transport ⁽¹⁾. Cette éventualité, fâcheuse pour les consommateurs, sera beaucoup moins à craindre si on adopte le monopole de la traction. Par le relèvement des droits de traction, l'État pourra, en effet, s'opposer au relèvement des prix du charbon projetés ou effectués par le Syndicat.

A son exposé des avantages du monopole de la trac-

(1) Hindenberg, *Die Einrichtung des Staatlichen Schleppbetriebes für das Kanalnetz Rhein-Hannover. Minden*, 1905.

tion, M. Am Zehnhoff ajoute deux remarques. Sur le canal du Rhin à Hanovre, la question ne se pose pas de savoir si l'exploitation laissée à la libre concurrence serait préférable à l'exploitation par voie de monopole. Il est en effet certain que tous les transports de charbons et de produits métallurgiques se trouveront, ainsi qu'ils le sont déjà sur le Rhin, concentrés entre les mains des propriétaires des mines et usines de la Ruhr, étroitement syndiqués. La concurrence ne pourra donc jouer aucun rôle, et la seule question à résoudre est de savoir s'il vaut mieux un monopole de fait entre les mains des syndicats, ou un monopole légal exploité par l'État dans l'intérêt de tous et pour le bien général.

Enfin, il est impossible de remettre à plus tard une décision sur le principe du monopole; sinon, les constructeurs pourraient, aussitôt après le vote de la loi, mettre en chantier des bateaux qui, n'étant pas préparés en vue du monopole de la traction, ne pourraient être utilisés sur les nouveaux canaux; pour tenir compte des situations acquises, l'État pourrait alors se trouver forcé de verser de grosses indemnités.

M. Am Zehnhoff aurait pu résumer ainsi les avantages qu'il attribuait au monopole de la traction :

- 1° Amélioration de l'exploitation des voies navigables;
- 2° Suppression de leur concurrence fâcheuse avec les chemins de fer;
- 3° Création au profit de l'État d'un outil de politique économique extrêmement puissant.

On s'explique facilement que la proposition de M. Am Zehnhoff, très hardie dans son principe, et accompagnée d'arguments très neufs, ne soit pas passée inaperçue, et qu'elle ait soulevé dans la *Presse*, dans le monde *industriel* et dans le monde *politique* des discussions passionnées.

§ 2. — *L'accueil de la Presse.*

La Presse se montra très partagée sur la question. A côté des journaux du Centre, qui chantaient les louanges du monopole, une partie des journaux conservateurs lui témoignaient également une sympathie marquée.

Le principal organe du parti conservateur, *Die Kreuzzeitung*, écrivait à son sujet : « On est forcé de
« reconnaître que, si le projet est modifié dans le sens
« des intentions actuelles de M. le député Am Zehnhoff,
« il sera beaucoup plus facile de concilier les différents
« intérêts qui se contrariaient encore sur beaucoup de
« points, dans la question des canaux.... Nous croyons
« pouvoir admettre que la proposition sera soutenue
« par le parti conservateur.... Son but est simplement
« de faire, plus que par le passé, bénéficier l'État des
« avantages de l'ouverture des canaux qu'il construit à
« ses frais.... De cette façon aussi l'État s'assure — et
« c'est pour nous un point très important — une com-
« pensation pour les pertes de recettes que l'Adminis-
« tration des chemins de fer devra subir, après l'ouver-
« ture du canal ».

Le journal conservateur libéral, *Die Post*, écrivait
« de même : « Le monopole de la traction proposé par
« M. Am Zehnhoff serait, ainsi que le remarque avec
« justesse *Die Kreuzzeitung*, de nature à écarter une
« série d'objections économiques que l'on a faites au
« projet..... En particulier, l'influence de l'État sur le
« trafic par eau sera puissamment renforcée. Dans la
« même mesure se trouvera augmentée la possibilité
« de mettre le trafic du canal au service de la politique
« économique générale de l'État et de l'Empire, et d'em-
« pêcher que ce trafic ne se comporte, en fait, d'une
« manière contraire aux vues économiques de l'État et
« de l'Empire ».

Les journaux nationaux libéraux se déclarèrent
d'abord opposés au monopole. Quelques-uns, cepen-
dant, revinrent peu à peu à une attitude moins hostile,
mais dénuée d'enthousiasme. « Même pour les parti-
« sans de la navigation libre, écrivait *Die Kölnische*
« *Zeitung*, il paraît sage, dans le cas présent, et vu
« les circonstances actuelles, d'accepter le monopole de
« la traction, afin d'avoir l'espoir, d'une part, d'assurer
« le vote du projet des canaux, encore très important
« malgré son amputation, et, d'autre part, de faire dis-
« paraître cette question des canaux qui, depuis de lon-
« gues années, comprime comme sous un poids toute
« notre vie publique et a empêché tous progrès dans
« de nombreuses directions. Si nous devons au mono-
« pole de la traction d'être délivrés de cette obsession,

« cet avantage seul serait beaucoup plus important que
« tous les dommages que l'on peut craindre de lui ».

Les journaux du parti libéral (*freisinnig*) se montrèrent franchement défavorables au monopole. Certains d'entre eux estimaient qu'avec lui, la voie navigable nouvelle devenait sans valeur, l'appelant « produit défiguré » ou « canal dénaturé ». Au contraire, les journaux conservateurs, aux tendances agrariennes les plus marquées, essayaient de diminuer l'importance de l'innovation proposée et affectaient de ne voir là qu'une « bulle de savon » ou une « manœuvre diplomatique » insuffisante pour les amener à se départir de leur hostilité au projet des canaux.

§ 3. — *L'accueil du monde industriel.*

L'attitude des industriels et des intéressés de la navigation, en présence du monopole de la traction, fut nettement hostile. Quelques amis des canaux, MM. Teubert, Heubach, le député national libéral Macco, avaient cependant, quelques années avant, dans des conférences ou au Parlement, envisagé sans déplaisir l'hypothèse d'une exploitation monopolisée des voies navigables. C'était même un des représentants les plus notables de la batellerie, Philippi, directeur de la Compagnie de navigation *Die Kette*, qui avait le plus contribué à répandre cette idée. Frappé de la situation misérable à laquelle la batellerie de l'Elbe se trouvait réduite par

les excès de la concurrence, il appelait le Gouvernement à l'aide et, le 9 janvier 1903, à l'Assemblée générale de l'Association pour le développement de la navigation intérieure en Allemagne, il réclamait l'établissement du monopole de la traction au profit de l'État. Cette réforme aurait aussi, selon lui, l'avantage de diminuer la concurrence de la batellerie et des chemins de fer, « car, si l'État, disait-il, avait, lui-même, des intérêts sur les voies navigables, il ne chercherait naturellement pas à combattre la navigation, comme il le fait actuellement ».

Dans une autre conférence, il allait encore plus loin. « Je recommande sans réserve, disait-il, l'introduction du monopole de la traction sur tous les nouveaux canaux à construire par l'État; je conseille aussi de bien considérer s'il est possible de confier à l'État le monopole de la traction sur les fleuves canalisés, et d'étudier de très près la question de savoir si la même mesure pourra dans quelque temps s'appliquer aux fleuves libres » (1).

Sans aller aussi loin dans la voie de l'étatisation, un des représentants les plus autorisés de la navigation intérieure en Allemagne, M. Behrend, syndic de la Chambre de commerce de Magdebourg, avait exprimé, au congrès international de navigation, tenu en 1902 à Düsseldorf, des idées voisines de celles de M. Am Zehnhoff, voyant

(1) *Zeitschrift für Binnenschifffahrt*, n° 21, 1904.

dans la mainmise de l'État sur les voies navigables le moyen, à la fois, d'augmenter le rendement financier de celles-ci et de faire cesser la concurrence entre elles et les voies ferrées. « Si l'État, séduit par les bénéfices « des chemins de fer, disait-il, estime devoir tirer de « plus fortes recettes de la navigation ou des transac-
« tions effectuées par elle, qu'il fasse donc un essai en
« se chargeant du touage ou même en prenant le mo-
« nopole de la navigation..... Il se pourrait qu'il en ré-
« sultât pour le public des avantages de la plus grande
« valeur. Tandis que l'Administration semble, actuelle-
« ment, s'efforcer de détourner graduellement le trafic
« des voies navigables, et que les chemins de fer avanta-
« gent surtout les ports non prussiens de la mer du Nord,
« Hambourg et Brême, aux dépens des ports intérieurs
« prussiens, nous verrions alors, peut-être, les voies
« ferrées et navigables marcher la main dans la main,
« ce qui réjouirait tous ceux qui placent le bien général
« au-dessus des intérêts particuliers ».

Mais, en dehors des quelques exceptions que nous venons de citer, la proposition de M. Am Zehnhoff suscita les critiques des groupements économiques intéressés à la navigation intérieure.

Les premières de ces critiques visent l'idée de M. Am Zehnhoff, partagée par MM. Philippi et Behrend, que le monopole est nécessaire pour faire cesser la concurrence des chemins de fer. « La proposition de « M. Am Zehnhoff, dit une notice de l'Association pour

« les intérêts miniers d'Essen, représente comme
« fâcheuse la concurrence des chemins de fer et des
« voies navigables. En condamnant le caractère odieux
« de cette concurrence, elle trouvera assurément l'as-
« sentiment général; mais, sans recourir au monopole
« de la traction, ce résultat serait atteint bien plus faci-
« lement et bien plus sûrement, si l'Administration des
« chemins de fer renonçait à s'opposer à l'établissement
« des tarifs de raccordement avec les voies navigables, et
« mettait un peu plus *en pratique* cette idée, émise par
« le rapporteur, d'une véritable association des chemins
« de fer et des voies navigables ».

D'autres amis des canaux reconnaissent avec le rap-
porteur que le monopole de la traction est un bon
moyen pour faire cesser la concurrence des chemins de
fer et de la navigation, mais c'est précisément pour
eux une raison de le repousser. « La concurrence de la
« navigation intérieure libre, dit M. Gothein, député
« de Breslau, a été jusqu'ici le plus puissant mobile qui
« ait poussé les Administrations de chemins de fer (et
« surtout les chemins de fer prussiens) à des abaisse-
« ments de tarifs, uniquement d'ailleurs dans le but de
« détourner les transports des voies navigables. Mais,
« souvent aussi, de semblables tarifs ont été généra-
« lisés. Avec le monopole des transports, le progrès
« cesserait ». Cette citation tendrait à corroborer
l'opinion, que nous exprimions plus haut, que la
politique des chemins de fer de l'État prussien ne

diffère guère de celle des chemins de fer privés.

D'autres critiques sont motivées par le *développement excessif du rôle de l'État*. La Chambre de commerce d'Essen, où dominent les tendances économiques libérales, proteste en ces termes ⁽¹⁾ : « Les expéditeurs ont
« tous les motifs possibles pour se conserver le contre-
« poids que représente aujourd'hui la navigation inté-
« rieure libre, en face du monopole d'État des trans-
« ports par voie ferrée..... Non seulement il n'y a pas
« de motifs de supprimer ou d'affaiblir ce régulateur,
« mais encore l'industrie et l'agriculture ont tous les
« motifs de s'opposer à cet affaiblissement ».

« Tout d'abord, dit-elle ailleurs ⁽²⁾, il s'agit ici d'un
« domaine sur lequel l'initiative privée s'est jusqu'ici
« exercée exclusivement. Il n'y a actuellement aucun
« motif de soumettre ce domaine à l'activité de l'État ; il
« y a même toutes les raisons possibles pour s'opposer
« vigoureusement à cette tendance toujours plus forte
« de remplacer l'initiative privée par celle de l'État ».

La Chambre de commerce de Düsseldorf, au contraire ⁽³⁾, ne s'effraie pas des principes du collectivisme économique qu'elle voit appliquer chez elle aux affaires municipales, mais ce qui lui fait peur, c'est que les tarifs ne seront pas entre les mains des intéressés ; en outre, elle craint « que l'État ne se contente pas du

(1) Rapport annuel de la Chambre de commerce d'Essen, 1905.

(2) Rapport annuel de la Chambre de commerce d'Essen, 1904.

(3) Rapport annuel de la Chambre de commerce de Düsseldorf, 1904.

« monopole des moyens mécaniques de traction, mais
« aille jusqu'à s'assurer sur les canaux le monopole de
« toute l'exploitation ». Cette crainte est partagée par
l'Association des intéressés à la navigation intérieure du
Rhin, qui demande au Gouvernement des garanties
contre une étatisation future de la navigation des
canaux, « crainte qui a été représentée par le Gouver-
« nement comme chimérique, mais qui ne se retrouve
« pas moins, formulée de façon précise, dans les décl-
« arations de tous les groupements. On doit en conclure
« que cette crainte ne repose pas sur une pure fantaisie,
« mais se trouve, pour le moins, d'accord avec les vues
« économiques de certains groupes parlementaires in-
« fluents. L'établissement du monopole de l'exploitation
« des canaux serait surtout à redouter, si le but pour-
« suivi par les agrariens avec le monopole de la traction
« n'était pas complètement atteint par ce seul moyen⁽¹⁾ ».

Enfin la Chambre de commerce d'Essen va plus loin
et exprime la crainte que l'État, non content d'avoir
asservi les canaux, ne cherche à en faire autant pour les
fleuves, « que le monopole de la traction ne constitue
« que le premier pas vers l'étatisation des canaux, la
« mainmise par l'État sur le domaine de la navigation
« intérieure, spécialement celle du Rhin, et même l'éta-
« tisation complète de cette dernière en même temps
« que celle de toute la navigation intérieure. Cette

(1) Deuxième rapport annuel de l'Association des intéressés de la navigation du Rhin.

« crainte peut paraître un peu exagérée par ses dernières conséquences. Mais elle ne manque nullement de fondement... D'ailleurs, il est bien connu que beaucoup de personnes très influentes pensent que le plus tôt sera le mieux pour donner à l'État *la maîtrise complète sur les voies navigables* » ⁽¹⁾.

L'Association centrale pour le développement de la navigation intérieure partage la même crainte et déclare, dans sa séance du 15 décembre 1904, qu'« il y aurait à redouter, entre autres dangers, que le monopole de la traction ne mène à un monopole de toute l'exploitation, et que ce monopole ne s'étende du canal Rhin-Hanovre aux autres canaux et même aux autres voies navigables ».

On voit que les industriels, les représentants de la navigation et des Chambres de commerce n'ont pas ménagé leurs critiques au monopole de la traction. Néanmoins, quand ils virent que son rejet entraînerait l'échec du projet des canaux, certains d'entre eux se résignèrent. Plusieurs Chambres de commerce finirent par faire contre fortune bon cœur et par accepter, sans enthousiasme, le monopole de la traction. « En somme, dit la Chambre de commerce d'Essen, dans son rapport annuel de 1905, ce n'est pas facilement que la Chambre de commerce s'est déclarée en faveur du projet des canaux réduit et surchargé par le monopole de la traction et les péages; elle l'a fait uniquement, persuadée qu'un nouvel échec

(1) Rapport annuel de la Chambre de commerce d'Essen, 1904.

« du projet aurait pu remettre en question, pour de longues années, l'exécution de nos voies navigables, et qu'un nouvel échec de ce genre aurait pu causer des ruptures politiques, rendant extrêmement difficile la collaboration des centres de production et de consommation ».

D'autres groupements persistèrent au contraire dans leur mauvaise humeur et leur attitude hostile. Telle fut l'attitude du Syndicat des intérêts miniers de Dortmund, repoussant énergiquement le monopole, parce qu'il voyait en lui « pour l'utilisation du canal les plus graves objections et même la négation du but même de ce canal ». Même attitude de la part du Syndicat pour la défense des intérêts économiques généraux des provinces rhénanes et de la Westphalie, parce qu'il serait à craindre que « par ce monopole » on ne fît du canal « le contraire de ce qu'il devrait être ». Enfin, la Chambre de commerce de Ruhrort résuma son vote de la façon suivante : « Plutôt pas de canal qu'un canal semblable, avec le monopole de l'État ».

Aussi un publiciste pouvait-il dire : « Ce qu'aucune attaque, si violente fût-elle, n'avait pu faire, la proposition du monopole de la traction l'a atteint. Elle a rompu l'entente des amis des voies navigables réalisée au cours de combats si longs, si rudes et si lourds en sacrifices. C'est une pomme de discorde » (1).

(1) Hindenberg, *Die Einrichtung des Staatlichen Schleppbetriebes für das Kanalnetz Rhein-Hannover*. Minden, 1905.

Les dernières critiques que nous avons citées, celle de la Chambre de commerce de Ruhrort, par exemple, eurent certainement, à cause de leur exagération même, un résultat opposé à celui que leurs auteurs en espéraient. Le journal conservateur, *Die Post*, écrit à ce sujet : « Les raisons de la lutte violente que le parti libre-
« échangiste mène contre le monopole de la traction, en
« discussion devant la Commission des canaux, se lais-
« sent facilement deviner ; c'est que l'amitié des libre-
« échangistes pour les canaux est faite, avant tout de
« cet espoir qu'au moyen du système des voies navi-
« gables, ils pourront, d'une façon encore plus efficace
« que jusqu'à présent, contrecarrer la politique éco-
« nomique adoptée par l'État et l'Empire pour la pro-
« tection du travail national ».

§ 4. — *L'accueil du monde politique.*

La proposition de M. Am Zehnhoff fut également, dans les milieux *politiques*, l'objet de discussions intéressantes que nous allons retrouver en suivant les débats de la Commission. Nous avons dit que le Gouvernement s'était montré hésitant sur l'attitude à adopter en face de cette motion. Au début, il avait déclaré que, « en dépit des nombreux avantages que
« présenterait le monopole de la traction et particulièrement aussi l'introduction du halage électrique, il
« croyait devoir, pour le moment, s'abstenir de prendre

« une décision à ce sujet et de proposer au Landtag
« un projet modifié dans ce sens.... » ; il préférait également attendre la fin des expériences entreprises depuis plusieurs années sur le canal Teltow, pour l'installation d'un monopole de la traction au moyen du halage électrique.

Néanmoins, lorsque M. Am Zehnhoff eut donné, à l'appui de sa proposition, les motifs que nous avons cités plus haut, le ministre des Travaux publics vint déclarer qu'il se rangeait à sa manière de voir, que, seul, un monopole de traction permettrait d'apporter aux chemins de fer le soulagement nécessaire, en leur empruntant leur système d'exploitation parfaitement réglé, leurs horaires combinés et leurs arrêts déterminés. Il hésitait seulement entre un monopole d'Etat et un monopole confié à une société privée.

Dans le même sens, plusieurs membres de la Commission, tout en reconnaissant les avantages d'une organisation de la batellerie et d'une centralisation de l'exploitation des voies navigables, voyaient avec déplaisir, dans la nouvelle proposition, l'accroissement démesuré du rôle de l'Etat et la suppression d'un contrepoids nécessaire au monopole des chemins de fer et à ses abus : « L'étatisation des chemins de fer, disait l'un
« d'eux, a eu de grands avantages sous plusieurs rap-
« ports, mais au point de vue, extrêmement important,
« de l'abaissement des tarifs, les espérances qui s'étaient
« attachées au rachat ont été déçues, parce que l'admi-

« nistration d'État, pour des motifs fiscaux, n'a pu donner au point de vue économique un rôle aussi décisif qu'on l'eût souhaité » (1).

Combattant le fondement même de la thèse de M. Am Zehnhoff, un autre député soutint que « cher à obtenir des transports plus économiques que ne le permettent les chemins de fer, et, en même temps, à compenser par le monopole de la traction les perturbations économiques qui en seraient la conséquence, ce serait poursuivre à la fois deux choses inconciliables (2) ».

Un autre membre de la Commission déclara, au contraire, qu'il était pleinement d'accord avec M. Am Zehnhoff sur les différents avantages que l'État aurait à étendre sa politique de tarifs sur les voies navigables; mais, à son avis, le monopole de la traction n'était pas le meilleur moyen pour obtenir le résultat cherché. Il lui semblait inutile de confier à l'État la tâche difficile d'organiser et d'exploiter le halage électrique. Il suffirait de lui donner le *monopole de l'expédition*. La navigation resterait entièrement libre. Seules, les marchandises seraient assujetties, avant d'avoir le droit de circuler sur les canaux, à l'obligation de passer par les mains de l'*État commissionnaire en transports*. Naturellement, l'État percevrait pour ces expéditions une commission sérieuse, et ce serait précisément par une tarification

(1) Rapport de la Commission.

(2) *Id.*

savante des droits à percevoir de ce chef que s'opérerait la mainmise de l'État sur les voies navigables.

Au premier abord, la proposition du monopole de l'expédition parut très séduisante; M. Am Zehnhoff demanda toutefois le temps d'y réfléchir avant de se prononcer de façon ferme à son sujet. Mais, en deuxième lecture, il déclara ne pouvoir accepter la proposition. Il fit, en effet, remarquer que le trafic des nouveaux canaux serait constitué pour les 9/10 par des marchandises pondéreuses chargées, par grandes quantités, par leurs propriétaires, dans leurs propres bateaux, que, pour tous ces transports, le rôle du commissionnaire serait purement fictif, et se réduirait à vendre à ces propriétaires une feuille de papier à un prix arbitraire. Ce serait un impôt d'autant plus difficile à faire accepter qu'il serait plus apparent. En outre, en renonçant au monopole de la traction, on renoncerait en même temps à tous ses avantages techniques, qui, pour rester au second plan, n'en avaient pas moins une importance très sérieuse. Enfin, en abandonnant à la concurrence libre la fixation des prix de traction, on renoncerait à l'avantage que le monopole présenterait pour leur stabilisation. La proposition fut repoussée.

Au lieu de chercher à restreindre le côté pratique de l'intervention de l'État dans l'exploitation des voies navigables, d'autres membres de la Commission pensaient, au contraire, que ce n'était pas assez de lui

confier la traction, et qu'il serait désirable de lui remettre, dans un avenir plus ou moins rapproché, l'exploitation tout entière. L'idée, disait un membre de la Commission, serait d'établir un système de transports unique, en donnant à l'État la maîtrise sur les voies navigables, de manière que, là aussi, il fût, dans toute l'acception du mot, « transporteur ». Il voterait donc avec plaisir le monopole de la traction, comme « un pas de fait pour se rapprocher de la réglementation du trafic et de la mainmise par l'État sur lui, « et une étape de franchise vers la possibilité de faire « ainsi servir le trafic par eau aux intérêts du trafic « national ».

M. Am Zehnhoff exprima, sur ce point, des idées très analogues. Comme plusieurs députés se déclaraient opposés au monopole de la traction, comme devant fatalement conduire à l'exploitation complète des voies navigables par l'État, et qu'ils citaient l'exemple de toutes les entreprises de traction sur voie ferrée ou navigable qui avaient fini par concentrer entre leurs mains les diverses opérations du transport, le rapporteur répondit : « Que cette extension, observée jusqu'ici dans « le domaine des intérêts privés, doive s'accomplir « aussi, si elle a pour point de départ le monopole « d'État de la traction, ce n'est pas démontré. Mais, « au cas où elle se produirait, cette extension, qui donne « lieu à des appréciations diverses, serait regardée « comme un progrès très désirable par tous ceux qui

« veulent donner à l'État pleine maîtrise sur le prix de « transport par eau (1) ». Sans proposer l'étatisation complète et immédiate des voies navigables, il paraissait donc l'envisager comme possible et même désirable dans l'avenir.

Sans attendre, d'ailleurs, les modifications de l'avenir, la proposition de M. Am Zehnhoff, telle qu'elle fut adoptée, et encadrée dans les déclarations qui accompagnaient son vote, dépasse de beaucoup la portée d'un simple monopole de la traction. Ce monopole est considérablement aggravé par une disposition qui, jusqu'à ce jour, n'a jamais été appliquée en pareil cas : l'interdiction de l'accès du canal aux bateaux ayant à bord leur propre moteur, et pouvant par suite se passer de toute force de traction étrangère.

En outre, le rapporteur fit décider par la majorité de la Commission que le Gouvernement devrait construire lui-même un certain nombre de chalands (100 à 200 au moins), non pas que ce fût là une conséquence normale du monopole de la traction, mais afin d'éviter que les syndicats ne pussent, par une action commune, boycotter le canal et dresser, en face du monopole d'État de la traction, le monopole privé des chalands. L'État aura donc une flotte qu'il tiendra à la disposition du public. Pour les transports qu'il effectuera dans ces conditions, l'État percevra les trois parties du prix de transport : le péage pour l'usage de la voie, les frais de trac-

(1) Rapport de la Commission.

tion, et le loyer du véhicule. Lorsqu'au contraire, l'État ne fournira pas le bateau, le loyer du véhicule sera payé à un particulier. Le principe sera donc absolument le même que sur les chemins de fer, qui font une partie de leurs transports avec leur propre matériel roulant, et se contentent, pour le reste, d'assurer la traction de wagons qui ne leur appartiennent pas. La seule différence sera que la proportion sera renversée, et que le cas où l'État fournira le véhicule sera exceptionnel sur les voies navigables, tandis que c'est le cas normal sur les chemins de fer.

Tout cela n'était pas fait pour rassurer ceux des députés libéraux qui trouvaient que c'était déjà faire à l'intervention de l'État une trop forte part que de lui confier le monopole de la traction. Ceux-ci déclarèrent (1), « que ce n'était pas sans motifs qu'ils redoutaient le « passage ultérieur du monopole de la traction à celui « de *l'exploitation complète des voies navigables*, et que « les explications du rapporteur avaient, au plus haut « point, fortifié leurs appréhensions ». Ils tentèrent même un effort désespéré pour limiter l'importance économique du monopole de la traction, sauvegarder les derniers vestiges de la liberté de la navigation, et ne conserver du monopole que ses avantages purement techniques. La lutte s'engagea d'une façon très nette sur une contre-proposition qu'ils déposèrent, aux termes de

(1) Rapport de la Commission.

laquelle l'introduction du monopole de la traction ne serait pas pour l'État une obligation mais une simple faculté; l'accès du canal ne serait pas interdit aux bateaux ayant leur force motrice à bord; les droits de traction ne devraient pas produire une somme supérieure aux frais d'entretien et d'exploitation du matériel de traction, augmentés d'une somme représentant, au taux de 6 0/0, les intérêts et l'amortissement du capital d'établissement. Le rapporteur et, avec lui, la majorité de la Commission déclarèrent alors que ⁽¹⁾, « l'introduc-
« tion du monopole d'État de la traction sur le canal
« du Rhin à Hanovre était la condition essentielle de
« leur vote favorable à ce canal, et qu'ils ne pouvaient,
« par suite, accepter aucun affaiblissement des disposi-
« tions qui le concernaient. Pour eux, l'introduction
« de cette clause, aux termes de laquelle les bateaux
« munis de force motrice ne pourraient pas, en principe,
« circuler sur le canal, n'avait pas seulement pour but
« d'assurer la sécurité de l'exploitation, mais avant tout
« de permettre la réalisation du but économique du
« monopole; au contraire, avec les dispositions que la
« contre-proposition voulait introduire, l'efficacité du
« monopole de la traction deviendrait illusoire. Ils
« considéraient aussi la fixation d'un maximum pour
« les droits de traction, comme n'étant pas opportune.
« Les frais d'établissement du monopole étaient relati-

(1) Rapport de la Commission.

« vement si faibles qu'en ne demandant aux droits que
« de couvrir les intérêts à 5 0/0 de ce capital (et l'amor-
« tissement à 4 0/0), on ne pourrait atteindre le but
« économique que visait l'introduction du monopole de
« la traction ».

La question était donc bien nettement et bien franchement posée.

On passa au vote. La contre-proposition ne réunit que 9 voix. La proposition de M. Am Zehnhoff fut, au contraire, adoptée par 20 voix contre 7.

Une dernière question restait à trancher : Le monopole de la traction ne sera-t-il introduit que sur le canal Rhin-Hanovre?

Certains de ses partisans fanatiques auraient voulu employer partout leur nouvel outil. Les députés du Centre s'y opposèrent, en déclarant que ce monopole ne convenait qu'aux grands canaux portant les bateaux de 600 tonnes, et qu'une étatisation de tous les petits canaux serait aussi peu opportune que celle de tous les chemins de fer d'intérêt local.

La question fut cependant discutée pour la grande voie navigable Berlin-Stettin, qui sera, elle aussi, accessible aux bateaux de 600 tonnes. Mais ici une grosse difficulté se présentait, car cette voie emprunte, sur une grande partie de son parcours, le canal Finow et l'Oder inférieur, où existe déjà une petite batellerie très développée qu'il faudrait exproprier. Pour ne pas créer chez elle une agitation immédiate et peut-être inutile, la

Commission décida, d'un commun accord, que la question ferait l'objet d'études ultérieures approfondies, et que la solution en serait ajournée jusqu'à la discussion de la loi qui doit régler les détails du monopole sur le canal Rhin-Hanovre.

CHAPITRE V

Le vote.

§ 1^{er}. — *A la Commission.*

Nous avons insisté longuement sur les délibérations de la Commission des canaux, car c'est devant elle que s'est passée la discussion véritable et complète de la loi, et aussi parce que c'est l'œuvre propre de cette Commission qui a, sans aucun doute, décidé du succès de cette loi.

Nous avons exposé la signification et l'importance considérables, au point de vue économique, des réformes que, sur l'initiative hardie de son rapporteur, elle a résolu d'apporter à la politique ancienne de l'Etat vis-à-vis des voies navigables. Voici d'ailleurs en quels termes elle a, elle-même, jugé son œuvre : « Le rapporteur
« estime que les modifications apportées par la Commis-
« sion au projet du Gouvernement constituent des amé-
« liorations si importantes qu'elles ont rendu possible
« un vote favorable de la part d'une partie des députés
« qui combattaient encore le projet pour des motifs
« d'ordre financier ou économique. Parmi ces amélio-

« rations, les plus importantes sont l'institution d'un
« monopole de la traction, exercé par l'État, et l'éta-
« blissement des droits de navigation sur les fleuves ré-
« gularisés. La décision de la Commission est basée sur
« les raisons suivantes. Entre les deux moyens de trans-
« port appartenant à l'État, les chemins de fer et les
« voies navigables, existe une inégalité telle que l'un
« procure à l'État des bénéfices, tandis que l'autre exige
« de lui des sacrifices. Cette inégalité trouve, il est vrai,
« son explication dans le développement historique ;
« elle n'en est pas moins peu équitable aussi bien au
« point de vue de la justice qu'au point de vue écono-
« mique et financier⁽¹⁾ ».

L'ensemble du projet fut adopté par la Commission par 20 voix contre 7.

§ 2. — *A la Chambre des députés.*

Ce projet avait donné lieu, devant la Commission et dans la Presse, à des discussions si complètes que le sujet était épuisé. La discussion devant la Chambre des députés, du 3 au 8 février 1903, ne révéla pas d'arguments nouveaux. Seule, la question du monopole de la traction éveilla encore l'attention. Il se confirma que cette institution avait presque désarmé les adversaires les plus invétérés des canaux. M. le député Hahn, directeur de

(1) Conclusion du rapport de la Commission.

la ligue des agriculteurs, et agrarien convaincu, déclara, à la Chambre, que le monopole de la traction pourrait bien constituer l'outil économique tant vanté par le rapporteur, si ce dernier était ministre des transports, et si, par son influence, les droits de traction étaient tarifés de manière à servir une politique économique compensatrice, équitable et véritablement nationale.

Le représentant des Chambres d'agriculture des provinces rhénanes se déclara lui aussi partisan de l'acceptation du projet, dans l'hypothèse de l'étatisation de l'exploitation des canaux.

Enfin le projet fut adopté par 244 voix contre 145. La majorité se composait de la presque totalité du Centre (81 voix pour, 8 contre), du parti national libéral (69 pour, 2 contre) et d'une fraction des autres groupes parmi lesquels 72 députés conservateurs.

§ 3. — *A la Chambre des Seigneurs.*

Le vote était acquis d'avance. Le rapporteur de la Commission de la Chambre haute se borna à faire ressortir les raisons qui avaient décidé la Chambre des députés à adopter le projet : « Que la séparation des « voies navigables en deux réseaux, n'ayant entre eux « aucun lien, ait eu une grande part dans le vote favo- « rable de la Chambre, il n'en faut pas douter. Il faut « noter également que l'introduction dans la loi du « monopole de la traction sur les canaux et des péages

« sur les fleuves a été une cause très importante du suc-
« cès de tout le projet, à qui ces innovations donnent
« un tout autre aspect. On a insisté sur ce que le mono-
« pole donnera à l'État la possibilité de faire cesser l'iné-
« galité entre les transports par eau et ceux par fer, en
« rapprochant les premiers des seconds, et surtout
« d'étendre sa politique économique sur les voies navi-
« gables..... en fixant les tarifs de traction d'après les
« besoins de la vie industrielle ».

Le projet fut voté après une courte discussion et à une grosse majorité le 1^{er} avril 1905.

TROISIÈME PARTIE

APRÈS LE VOTE

CHAPITRE PREMIER

L'exécution.

§ 1^{er}. — *Après la bataille.*

Le vote de la loi des canaux amena en Allemagne une impression de détente et de soulagement. Après plus de vingt ans de luttes plus ou moins acerbes, d'escarmouches parlementaires, de polémiques de Presse, les combattants goûtèrent enfin un repos bien gagné. — On n'entendit point après l'engagement final les fanfares triomphales des vainqueurs, ni les cris de reproche et de haine des vaincus, car il n'y eut dans cette bataille, ainsi que le déclara le ministre des Travaux publics, M. Von Budde, ni vainqueurs ni vaincus. Les partisans des canaux avaient acheté le vote du projet à un tel prix que l'on peut se demander avec beaucoup de raison s'ils ont fait ce qu'on appelle « une bonne affaire ». Quant à

leurs adversaires, ils avaient obtenu des avantages très supérieurs à tout ce qu'ils pouvaient redouter.

Aussi les premiers, tout en se félicitant d'avoir enfin obtenu satisfaction, ne ménageaient-ils pas leurs critiques à l'établissement des péages sur les fleuves et du monopole de la traction sur les canaux, mesures qui comblaient de joie les agrariens, au point de leur en faire oublier les canaux eux-mêmes.

Tout n'était cependant pas fini avec le vote de la loi de 1905.

Sur plusieurs points, celle-ci n'a fait que poser le principe de réformes dont les détails devaient être ultérieurement réglés. Il nous reste donc à exposer les mesures que le Gouvernement a déjà prises pour préciser et même réaliser plusieurs de ces réformes.

§ 2. — *Le Comité des voies navigables.*

Ce Comité (Wasserstrassenbeirat), dont le principe seul avait été introduit dans la loi par la Commission, sur l'initiative de son rapporteur, vient d'être récemment constitué. La création de ce nouvel organisme répondait à deux desiderata exprimés, l'un, par les ennemis des voies navigables, et l'autre, par leurs partisans.

1° Les représentants de l'agriculture s'étaient plaints très vivement de ce que la construction du canal de Dortmund à l'Ems avait causé un grand dommage à

leurs intérêts, soit en faisant tarir leurs sources et en leur enlevant l'eau nécessaire aux irrigations, soit, au contraire, en inondant des terres déjà trop humides. La première tâche du nouveau conseil sera donc de veiller à ce que l'exécution des nouveaux canaux ne cause pas de pareils dommages à l'agriculture. Il sera le *défenseur né des agriculteurs contre les ingénieurs*.

2° Du côté des partisans des voies navigables, depuis deux ou trois ans environ, un mouvement assez sérieux s'était dessiné, pour demander que les mesures touchant aux intérêts de la navigation ne fussent pas prises sans que la principale intéressée ne fût consultée. Ainsi plusieurs chambres de commerce, celles de Magdebourg et de Ruhrort notamment, faisaient remarquer amèrement que, par la tarification de ses chemins de fer, le Gouvernement causait souvent de graves préjudices à la navigation, sans que celle-ci pût protester et faire entendre ses doléances. Afin de remédier à cette situation, elles proposaient de faire entrer un certain nombre de représentants de la navigation dans les comités consultatifs locaux des chemins de fer. Cette réforme, en raison de son caractère trop spécial, n'avait réuni que peu de partisans et avait laissé la place à une idée de plus grande envergure, consistant à organiser une *représentation spéciale des intérêts de la navigation*, analogue à celles qui existent pour les chemins de fer, l'agriculture, le commerce.

Dans cet ordre d'idées, M. Ragoózy, secrétaire général

de la puissante « Association centrale pour le développement de la navigation intérieure sur les fleuves et « canaux allemands », a exposé de façon très complète, dans son journal (1), sur quelles bases pourrait être fondé ce nouvel organisme, qui serait une sorte de comité permanent de défense des intérêts de la navigation. Le Gouvernement s'est largement inspiré de ce plan, dans la suite.

L'institution du Comité des voies navigables devait donc, ainsi que nous le disions, donner d'abord satisfaction aux deux vœux que nous venons d'exposer. Elle avait en outre une cause plus profonde, car elle répondait au besoin très réel qu'éprouve la navigation intérieure, en Allemagne comme ailleurs, d'un organisme qui puisse lui donner un peu de la centralisation et de l'organisation qui lui manquent.

Il y a longtemps que les esprits sagaces ont vu dans l'état anarchique de la batellerie la principale cause de l'infériorité des voies navigables par rapport aux chemins de fer. Déjà en 1847, Teisserenc de Bort le proclamait : « Qu'est-ce qui manque à la navigation ? disait-il. C'est « le principe d'organisation, d'administration, d'auto- « rité et de prévoyance. Constituez cette industrie sous « le régime centralisateur auquel vous avez soumis les « chemins de fer, assemblez tous ses rouages épars, liez- « les entre eux, soumettez-les à un moteur unique,

(1) *Zeitschrift für Binnenschifffahrt*, année 1903, p. 95-98, 216-220, 225, année 1904, n° 18.

« appliquez-leur une impulsion intelligente, et vous
« aurez immédiatement réalisé un immense progrès ⁽¹⁾ ».
Vingt-cinq ans plus tard, M. Krantz portait le même
jugement : « Si l'État, disait-il, fournit les voies, la
« batellerie doit les exploiter. Cette exploitation s'opère
« aujourd'hui dans des conditions extrêmement impar-
« faites. Elle est presque entièrement à créer, et si l'on
« y consacrait seulement une faible partie des efforts
« que l'on a exclusivement concentrés depuis vingt ans
« sur les voies ferrées, on obtiendrait de magnifiques
« résultats. Il faut que les habitudes d'isolement et
« d'imprévoyance, dans lesquelles s'attarde une grande
« partie de la batellerie, se modifient; il faut qu'elle
« cesse de se considérer comme une industrie sacrifiée,
« qu'elle s'applique à coordonner les efforts isolés qui
« s'éparpillent aujourd'hui en pure perte ⁽²⁾ ».

Enfin M. Paul Léon, comparant l'organisation remarquable des chemins de fer — dans laquelle chacun des trois grands services (voie, traction, exploitation), fortement constitué lui-même, voit ses efforts coordonnés à ceux des services voisins, en vue d'une action d'ensemble, par une direction commune — au manque d'organisation des voies navigables, où seul le service de la voie existe, pouvait dire très exactement et sous une forme frappante : « Un bateau sur un canal se trouve à peu
« près comme un train qui serait placé sur les rails,

(1) Teisserenc de Bort, *Études sur les voies de communication*, 1847.

(2) Krantz, Rapport de l'Assemblée nationale, 8 juin 1872.

« sans locomotives, sans gares et sans horaires » (1).

Ce défaut reconnu est d'ailleurs beaucoup plus facile à signaler qu'à faire disparaître. Depuis dix ans cependant, l'attention des pouvoirs publics s'est portée avec persistance sur cette question, et il semble que l'on commence à comprendre qu'il est inutile de construire, à grands frais, de nouvelles voies navigables, parfaites au point de vue technique, si l'on ne peut leur donner une organisation rationnelle et commerciale.

Il nous faut dire quelques mots des efforts qui ont été faits dans ce sens dans différents pays, pour montrer le caractère de l'œuvre que vient de réaliser le Gouvernement prussien.

Plusieurs propositions et projets de loi ont été déposés en France depuis quelques années pour tenter une organisation des voies navigables.

Les deux plus intéressantes sont celles de Félix Faure et de M. Baudin.

Le projet de Félix Faure, repris par le Gouvernement en 1893, prévoyait la création d'un certain nombre de *chambres de navigation*, correspondant chacune à un groupe de voies navigables.

Voici comment l'exposé des motifs du projet de 1893 justifiait cette création :

« Le but à atteindre, c'est de réduire, dans la limite
« du possible, toutes les causes de retard et de frais inu-

(1) Paul Léon, *La navigation intérieure en France* — *Revue économique internationale*, 15-20 novembre 1904.

« tiles, par la diminution des risques de route, par la
« régularité apportée dans la circulation, par l'augmen-
« tation de la vitesse de marche, par la diminution du
« temps de stationnement des bateaux dans les ports,
« par l'abri donné aux marchandises sur les quais, par
« la diffusion rapide et continue de tous les renseigne-
« ments propres à faire connaître, à chaque instant,
« soit l'état de la voie, soit l'état du marché des trans-
« ports. Le principal élément de succès, pour atteindre
« ce but, c'est, sans contredit, une bonne organisation
« de l'exploitation, qui ferait disparaître la plus grande
« partie des causes de retard et de désordre énumérées
« ci-dessus, et qui grouperait, dans chaque région, entre
« les mains d'un établissement public, constitué par les
« intéressés eux-mêmes, les services communs que l'ini-
« tiative privée serait impuissante à rendre ».

D'après l'art. 29 de ce projet de loi, la chambre de navigation d'un réseau de voies navigables devait être chargée :

« 1° D'éclairer l'Administration par ses avis sur les
« besoins commerciaux des usagers de ces voies ;

« 2° D'établir et d'administrer, sur tout ou partie de
« son réseau, au fur et à mesure des besoins constatés,
« un outillage public d'exploitation, suivant les condi-
« tions et tarifs déterminés, pour chaque partie de cet
« outillage, par des décrets rendus en Conseil d'État ;

« 3° De contribuer aux dépenses d'extension et d'amé-
« lioration de son réseau par des avances ou des subven-

« tions. Dans ce cas, la chambre de navigation récupère, au moyen de péages, les intérêts et frais de ses avances, ainsi que le capital, les intérêts et frais de ses subventions non remboursables ».

En résumé ce rôle était triple : *consultatif, administratif et financier*.

Ce projet, très intéressant, n'aboutit pas, sans doute à cause de l'hostilité égoïste des Compagnies de navigation, hostilité que le rapporteur signalait et attribuait avec beaucoup de bon sens à « l'appréhension qu'inspire à certaines entreprises, actuellement en possession, pour leurs propres affaires, d'une bonne organisation d'exploitation, l'éventualité de la création d'un outillage public perfectionné qui permettrait à la petite batellerie de les concurrencer dans de bien meilleures conditions » (1).

Après Félix Faure, c'est M. Baudin qui s'est le plus occupé, en France, de développer l'organisation commerciale des voies navigables. Il pensait, contrairement à Félix Faure, qu'il était inutile de créer de nouveaux organismes sous le nom de chambres de navigation, et qu'il serait plus simple de confier la plus grande partie de leurs attributions à des groupements de Chambres de commerce. Félix Faure avait songé à cette solution sans s'y arrêter (2). « Jamais les Chambres de commerce, disait-il, n'ont pu parvenir à s'en-

(1) Rapport de Félix Faure, Chambre des députés, n° 2645, session de 1893.

(2) Félix Faure, *op. cit.*

« tendre, pour s'engager dans une opération commune,
« même sur une question qui ne comportait pas d'actes
« successifs. A plus forte raison leur sera-t-il générale-
« ment impossible de se réunir pour l'administration
« continue des intérêts si divers engagés dans l'utili-
« tés des voies navigables ». Ce jugement semble un
peu empreint de pessimisme. Il est d'autant plus re-
grettable que le Sénat, en écartant la partie organisa-
trice du projet Baudin, n'ait pas permis de juger à l'œu-
vre ces groupements de Chambres de commerce.
M. Baudin réalisa seulement la création du *Comité
consultatif de la navigation*, auquel furent dévolues les
attributions consultatives que Félix Faure confiait à ses
chambres de navigation. Ce comité, trop nombreux,
contenant trop de fonctionnaires et d'hommes politi-
ques, s'est rarement réuni, et il ne semble pas que
cette institution ait donné les résultats que l'on pou-
vait en attendre.

En Autriche, un comité semblable fut créé par la loi
du 11 juin 1901, pour donner des avis et faire des pro-
positions sur les questions qui touchent à la construc-
tion et à l'exploitation des voies navigables. Il devait se
composer de 20 membres choisis par les intéressés, 20
fonctionnaires de différents ministères, et se diviser en
trois sections, économique, financière et technique. La
dernière s'est jusqu'ici, seule, réunie et il ne semble pas
que le rôle de ce nouveau corps dépourvu d'indépen-
dance ait été très brillant.

Nous pouvons actuellement savoir de façon précise ce que sera le Comité des voies navigables en Prusse. Le Gouvernement prussien a en effet préparé un décret pour en régler le fonctionnement; le texte de ce décret ⁽¹⁾ a été communiqué récemment, avant sa signature, aux Chambres de commerce, pour leur permettre de produire, le cas échéant, leurs observations. Mais il est bien probable que les modifications apportées au projet seront insignifiantes.

Le nouvel organisme créé par le projet prussien réalise une fusion assez heureuse du Comité consultatif autrichien, avec les projets Félix Faure et Baudin. En effet, il a ceci de commun avec le projet autrichien que son rôle ne concerne pas seulement l'exploitation, mais aussi la construction des voies navigables. Par le caractère de ses attributions, avant tout consultatives, il ressemble au Comité fondé par M. Baudin, mais par les Comités régionaux qui sont adjoints au Comité central, il prend une analogie marquée avec le projet Félix Faure.

Voici dans ses grandes lignes l'économie du projet :

I. — Six Comités des voies navigables sont créés, correspondant à différents groupes de voies navigables; ils seront composés chacun de 23 membres dont 7 seulement, comprenant le président et le vice-président, nommés par le Gouvernement, les autres étant

(1) Le texte en a été publié dans le n° 20 de la *Zeitschrift für Binnenschifffahrt*, 1906.

élus par les représentants du commerce, de l'industrie, de la navigation et de l'agriculture.

Ces Comités devront être consultés sur toutes les questions importantes concernant la construction, l'exploitation, l'entretien et l'administration des voies navigables de leur ressort. On devra leur communiquer notamment, pour avis :

1° Les dispositions générales des projets de travaux à exécuter en vertu de la loi de 1905 ;

2° Pendant la période d'exécution, les rapports de construction signalant les questions les plus importantes, et les plaintes suscitées par les travaux ;

3° Les mesures à prendre pour l'entretien et l'amélioration des voies navigables, ainsi que pour le développement du trafic ;

4° Les principales dispositions concernant les péages ;

5° Les principales mesures ayant pour objet la réglementation et la police de la navigation, ou l'application des réformes sociales au personnel de la navigation.

II. — Au-dessus de ces Comités régionaux se trouve placé un Comité national, composé de 26 membres, dont 8, comprenant le président et le vice-président, nommés par le Gouvernement, et les 18 autres élus par les Comités régionaux (3 délégués par Comité). Ce conseil délibérera sur les mêmes questions que les Comités régionaux, lorsqu'elles intéresseront plusieurs de ces Comités. Il pourra être divisé en deux sections, corres-

pondant, l'une, aux voies navigables de l'Est, et l'autre de l'Ouest.

Tous ces Comités ont le droit, sur les questions de leur compétence, d'adresser, de leur propre initiative, des propositions au ministre des Travaux publics.

Les intéressés de la navigation intérieure demandent en outre que, lorsque le ministre ne croira pas devoir adopter les propositions du Comité, il soit tenu de lui en faire connaître par écrit, les motifs, dans les six mois⁽¹⁾.

On remarquera que ces Comités ne sont pas investis des attributions financières prévues pour les chambres de navigation. C'est tout naturel, puisqu'on les a confiées aux différents syndicats de garantie sur lesquels repose l'équilibre financier de la loi de 1905.

Il semble que le Gouvernement ait été assez libéral en créant le nouvel organisme, et qu'il lui ait donné une indépendance suffisante pour lui permettre de vivre et de faire œuvre utile. On a attaché une grande importance cependant au fait que le Gouvernement s'est réservé le droit de nommer celui qui y occuperait la première place. C'est ce qui faisait dire à M. Fervers⁽²⁾ :
« Cette institution sera-t-elle capable de donner au pays
« de bons résultats, cela dépend surtout de l'expérience
« du cavalier qui sera choisi pour monter ce bon che-
« val. Il s'agira seulement de placer à la tête de ce corps
« l'homme qu'il faut, l'homme dont la compétence et

(1) *Zeitschrift für Binnenschiffahrt*, n° 1, 1907.

(2) Fervers, *op. cit.*

« la situation indépendante lui permettent une initiative
« énergique et une action personnelle. Si la présidence
« devait être confiée à l'un des fonctionnaires à la dé-
« votion du ministre, cela paralyserait cette fonction
« utile et efficace à laquelle pensait l'auteur de la pro-
« position, et si, par suite de sa composition et de
« l'esprit qu'on lui insufflerait, cet organisme, nouvelle-
« ment introduit dans les conditions économiques de nos
« voies navigables, n'était appelé qu'à végéter sans ser-
« vir à rien, toute l'invention ne serait pour le Gouver-
« nement qu'un paratonnerre, faisant plus de mal que
« de bien ».

En tout cas le fonctionnement et les résultats de cette nouvelle institution seront intéressants à suivre.

La question du monopole de la traction n'a pas fait de pas en avant depuis le vote de la loi ; on en étudie le côté technique. Quant au côté économique, on ne pourra le juger qu'à l'œuvre, lorsque les canaux seront finis, ce qui demandera encore bon nombre d'années.

§ 3. — *L'agitation contre les péages.*

La question des péages présente en ce moment une actualité brûlante. Le Gouvernement a commencé, en effet, à écarter les obstacles qui s'opposaient à l'application de la réforme. Il faut en outre remarquer que, dans la proposition initiale de M. Am Zehnhoff, on ne devait établir ces péages qu'au moment où on ouvrirait

les canaux à la batellerie; dans le texte adopté par le Parlement, cette date est, pour le Gouvernement, un terme extrême qu'il peut devancer, si bon lui semble; et on peut être certain qu'il usera de cette faculté. Cela ressort, en effet, d'une conférence, tenue le 27 novembre 1906, entre les représentants du ministère des Travaux publics et ceux de la navigation de la Weser, au cours de laquelle les premiers ont laissé entendre que les intéressés eux-mêmes devaient souhaiter que les péages fussent perçus dans le plus bref délai possible, car, tant que cette mesure ne serait pas en vigueur, le Parlement refuserait d'apporter aucune amélioration aux voies navigables (1).

Devant l'imminence de la réforme, on s'explique facilement la violence de la campagne qu'ont menée contre sa mise en pratique la batellerie, les compagnies de transports par eau, les Chambres de commerce des villes riveraines des fleuves, les différents journaux, groupements ou syndicats intéressés à la gratuité de la navigation.

Pour donner une idée de l'état des esprits, on peut citer l'exemple d'un homme généralement pondéré, le major Kurs, qui, dans le feu d'une polémique, soutenait qu'établir les péages sur les fleuves, ce serait *compromettre l'honneur des Hohenzollern*, que sa qualité d'ancien officier l'obligeait à défendre; à quoi M. Peters, homme pratique, répliqua : « Je ne crois pas qu'il soit

(1) *Zeitschrift für Binnenschifffahrt*, n° 24, 1906.

« convenable d'introduire le pathos patriotique dans
« des questions de législation économique, et il me
« paraît peu opportun de mêler aux débats la renommée
« de la dynastie ».

La campagne, menée en Prusse pour s'opposer à l'application de la loi de 1905, en ce qui concerne les péages, s'est appuyée sur trois arguments principaux :

1° La perception des péages sera une *surcharge pour la production nationale*.

Cette affirmation paraît exagérée, si l'on songe que, sur le Rhin, par exemple, la perception des péages ne fera que relever de 5 à 30 0/0, suivant les articles, le taux du fret qui est lui-même très faible (0 c. 5 par tonne-kilomètre).

L'argument ne paraît donc pas bien sérieux, mais ceux qui l'ont mis en avant n'ont pas manqué, pour l'appuyer, de dire qu'aussitôt les péages acceptés, avec leur minime taux initial, le Gouvernement s'empresserait de les relever. C'est ce qu'on lit dans une brochure publiée par le Syndicat de défense contre les péages sur le Rhin : « Si l'on vient à abandonner le principe de la gratuité, si on établit un péage, si minime soit-il au début, l'expérience est là pour montrer quelle tentation porte avec elle la possibilité d'obtenir de plus fortes recettes en surchargeant les contribuables (1) ».

(1) *Die Erhebung von Schifffahrtsabgaben auf dem Rhein*. Mayence, 1905, p. 117.

« L'histoire du développement des droits sur les voies
« navigables — dit une brochure inspirée par la même
« campagne dans le bassin de l'Elbe — montre de la
« façon la plus claire que, lorsque le principe de la
« navigation libre sur les fleuves est entamé, il est
« bien difficile de trouver une limite au taux des
« péages »⁽¹⁾. Même réflexion de la part de la Chambre
de commerce de Rotterdam : « Il ne s'agit pas ici seule-
« ment de l'établissement d'un impôt léger sur la navi-
« gation du Rhin; ce serait une naïveté de croire que,
« lorsqu'on aura rompu avec l'ancien principe, il n'y
« aura pas d'élévation ultérieure des droits ». Il faut le
reconnaître, c'est à cette éventualité d'une élévation
facile des péages, après la mise en application de leur
principe, qu'est due la violence de la campagne actuelle.
La réforme se fût, sans cela, faite sans trop de difficul-
tés. Il faut même penser qu'elle aurait eu pour elle un
bon nombre d'amis raisonnables de la navigation, qui
regrettaient que, dans son intérêt, on ne lui eût pas
laissé porter des droits modérés. C'était l'opinion de
Bellingrath, ancien directeur de la grande Compagnie
de navigation, *Die Kette*; c'était celle du député Schmied-
ding qui disait en 1894 : « Je crois qu'avec la suppres-
« sion absolue des droits de navigation, on a dépassé le
« but, et que c'est à juste titre qu'une réaction se pré-
« pare actuellement », et les personnes de bon sens

(1) Vingt-neuvième rapport annuel de l'*Elbe-Verein-Aussig*.

auraient volontiers accepté un péage modéré pour pouvoir répondre à l'apostrophe d'Ulrich : « Tout progrès, « sur le terrain de la construction des voies navigables, « sera entravé, sinon empêché, si l'on se déclare avec « acharnement contre les péages sur les fleuves nationaux, parce que ces droits ne pourraient être supportés par la navigation. Un moyen de transport privé, « qui ne peut subsister qu'avec l'aide de l'État, tandis « que ceux qui appartiennent à l'État lui procurent de « gros bénéfices, *n'a plus droit à l'existence* » (1).

2° Si on les surcharge de péages, les voies navigables, déjà *très concurrencées par les chemins de fer*, succomberont dans la lutte. « Sur l'Oder, dit M. Gothein, les conditions sont telles, actuellement, qu'avec la plus légère « augmentation de dépense, nous ne pourrions plus « lutter avec les chemins de fer, pour la raison très « simple qu'ils ont établi des tarifs pour les points terminus sur des bases extrêmement faibles, et qu'ils « maintiennent très élevés les tarifs de raccordement « avec les voies navigables ».

C'est aussi l'opinion du major Kurs : « Moins puissante sera la batellerie, dit-il, moins elle sera capable « de lutter contre les trop fameux tarifs exceptionnels « des chemins de fer, et contre ceux des tarifs de transport qui favorisent les transports par fer aux « dépens des transports par eau ».

(1) *Chemins de fer d'État, voies navigables d'État et la politique économique de l'Allemagne.*

3° Par l'introduction des péages, le Gouvernement s'apprête à *mettre la main sur la navigation fluviale*, comme il l'a déjà à peu près mise sur les nouveaux canaux.

C'est l'opinion de M. Huth, directeur du journal de navigation, *Das Schiff*; c'est aussi celle de M. Léopold Perutz qui, dans une conférence sur l'étatisation des voies navigables en Allemagne, disait : « On veut
« introduire des péages suffisants pour transformer peu
« à peu en entreprises sans bénéfices les compagnies
« privées de navigation, les préparer ainsi plus facile-
« ment au rachat par l'État, et, comme dernier terme,
« faire tomber, pour un prix minime, le monopole
« d'État de l'exploitation des voies navigables, comme
« une pomme mûre dans la corbeille du fisc prussien
« ou allemand ».

Si les plaintes sont vives en Prusse, elles le sont au moins autant dans un certain nombre de pays non prussiens, allemands ou étrangers qui se trouvent appelés, par le fait même, à payer une forte part de l'exécution du programme des voies navigables prussiennes ou tout au moins des compensations accordées aux agrariens.

Dans le Grand-Duché de Bade, la Chambre de commerce de Mannheim envoie à son Gouvernement l'adresse suivante : « Le sort des projets de canaux
« prussiens ne nous intéresse qu'au point de vue théo-
« rique. Au point de vue pratique, il n'a pas pour la

« navigation du Rhin supérieur le moindre intérêt. Mais
« nous nous opposons de la façon la plus acharnée à ce
« que la réalisation du projet ou d'une de ses parties
« soit achetée ou payée avec la sève économique des
« pays riverains du Rhin, qui ne sont même pas prus-
« siens.

L'Union des industriels de la Saxe ⁽¹⁾ envoie également une supplique au Gouvernement royal de Saxe.
« Les défenseurs des péages à la Chambre des députés
« de Prusse ont réclamé leur établissement, comme une
« compensation des avantages que la partie occidentale
« de la monarchie prussienne retirerait du tronçon de
« l'ancien Mittelland-canal qu'on lui a accordée, mais
« il est parfaitement démontré que le royaume de Saxe
« ne tirera du canal, dans sa conception actuelle, que
« des dommages sans aucun avantage ».

M. Léopold Perutz, dans une conférence à l'assemblée générale des ingénieurs de chemins de fer autrichiens, s'exprime ainsi, en parlant de ces péages : « Nous
« ne pouvons supporter une telle surcharge de la pro-
« duction autrichienne, non seulement, parce que, par
« exemple, l'Elbe représente la principale porte de
« sortie de notre exportation et d'entrée de nos impor-
« tations, mais aussi parce que nos différentes bran-
« ches de production n'ont aucune raison de payer à
« l'État prussien, sous le titre de péages, des impôts

(1) *Zeitschrift für Binnenschifffahrt*, n° 1, 1906.

« pour des marchandises qui, le plus souvent ne font
« même que traverser l'Allemagne⁽¹⁾ ».

Enfin, dans une interpellation à la 2^e Chambre hollandaise, M. Van Nispen exprime ses regrets « que
« la question soit discutée, dans les Pays-Bas, avec le
« même calme que s'il s'agissait de l'établissement des
« péages sur l'Amazone ou l'Orénoque et non sur le
« Rhin », ce à quoi le ministre des Affaires étrangères
répond : « Le Gouvernement est convaincu que l'éta-
« blissement des péages sur le Rhin serait un malheur
« pour notre pays, et ne perd pas cette affaire des yeux.
« Il ne manquera pas de faire valoir, en cas de besoin,
« sa manière de voir ».

On a vu que c'est principalement contre le Rhin que
s'était dirigée l'attaque des agrariens pour l'établisse-
ment des péages. Les conservateurs ne lui avaient par-
donné ni de transporter des céréales, ni d'avoir une
embouchure hollandaise, et les riverains du Rhin s'é-
taient alors rendu compte qu'ils avaient joué un rôle de
dupes, en soutenant dans leurs luttes les amis des ca-
naux, qui s'étaient montrés si peu reconnaissants pour
eux. « Il faut regretter au plus haut point, disaient-ils,
« que, dans des sphères ordinairement très amies du
« trafic, et par considération pour des intérêts locaux,
« on ait souscrit à l'établissement des péages sur les
« fleuves libres, en confondant la question des canaux

(1) *Zeitschrift für Binnenschifffahrt*, n° 24, 1905.

« avec celle des péages. On doit faire remarquer ici que
« la navigation du Rhin, si elle avait jugé la grande
« œuvre du projet des canaux avec le même égoïsme,
« aurait pu, en considération de ses intérêts propres,
« prendre parti contre le projet, car bien des intéressés
« à la navigation du Rhin n'attendent du Mittelland
« aucun bénéfice. Il est d'autant plus regrettable que
« les amis égoïstes des canaux aient apporté leur con-
« cours à la majorité agrarienne dans sa lutte contre la
« navigation libre⁽¹⁾ ».

Les riverains du Rhin ne se contentèrent pas, d'ailleurs, d'exprimer des regrets rétrospectifs. Ils prirent des mesures de combat énergiques. Un syndicat de lutte contre les péages fut formé, ayant son siège à Mayence, soutenu moralement et pécuniairement par les Chambres de commerce de toutes les villes rhénanes, prussiennes ou non prussiennes, et, de ce quartier général, furent répandues à profusion des brochures cherchant à démontrer l'impossibilité de mettre en pratique la fameuse réforme des péages.

§ 4. — *Les négociations du Gouvernement prussien.*

Devant cette levée de boucliers, le Gouvernement prussien n'est pas resté inactif, et il a fait preuve, pour venir à bout de cette formidable coalition, d'une diplomatie et d'une habileté consommées.

(1) Premier rapport annuel du *Verein rheinischer Binnenschiffahrt-interessenten*.

La tactique principale fut de chercher à diviser ses ennemis pour les vaincre plus facilement. Le soin de diriger les opérations fut confié à l'un des plus hauts fonctionnaires du ministère des Travaux publics, M. Peters, esprit souple et délié, et l'homme d'Allemagne connaissant le mieux la question des péages.

Dans deux études parues, l'une dans les *Archiv für Eisenbahnwesen*, et l'autre dans les rapports du Congrès de navigation de Düsseldorf, il avait envisagé le côté financier de l'opération; puis, dans le premier volume d'un traité sur les péages, encore inachevé, il en jugeait récemment le côté juridique, et il tirait de l'étude de nombreux textes et documents cette conclusion que les objections faites contre la légitimité des péages, au nom de la Constitution de l'Empire et des traités internationaux, n'avaient pas une portée bien sérieuse. Quittant la plume pour la parole, il partit, au nom du Gouvernement, négocier avec les riverains des fleuves et leur faire entendre la bonne parole. L'importance du rôle que M. Peters a joué personnellement dans cette affaire est caractérisée par le surnom de « Peterspfennig » que la voix publique a décerné aux péages, ce qui constitue en même temps un jeu de mots, ce terme étant la traduction littérale de « denier de Saint Pierre ».

L'éloquence de M. Peters s'employa surtout à faire comprendre aux intéressés des différents fleuves que le principe des péages voté par le Parlement ne pou-

vait être mis en discussion, mais que le Gouvernement acceptait de négocier avec eux sur les détails de la perception. Il leur vantait surtout l'avantage de posséder dans l'avenir, grâce aux péages, des caisses amplement munies d'or, où ils pourraient puiser indéfiniment pour l'amélioration de leurs fleuves, sans attendre la fin de discussions interminables au Parlement ou de négociations pénibles entre riverains.

Nous avons eu l'occasion de citer déjà un accord intervenu le 17 novembre 1906 pour la Weser.

Pour le Rhin, la question était plus difficile. M. Peters employa tout son effort à détacher de l'opposition les riverains du Rhin inférieur, que l'institution des péages touchait moins gravement. Le taux de ces péages est en effet très modéré, et leur action, proportionnelle à la distance, ne commence à se faire sentir d'une manière sérieuse que pour les ports du Rhin supérieur tels que Mannheim et Strasbourg. C'est avant tout Mannheim qui souffrira de la réforme. C'est là, en effet, que les céréales d'importation étrangère, qui ont remonté le Rhin, quittent la voie fluviale pour se répandre par les chemins de fer badois et bavarois, dans toute l'Allemagne du Sud et dans la Suisse⁽¹⁾.

Or, on sait que les céréales étrangères seront parmi les objets les plus lourdement frappés. Aussi, la ville

(1) La quantité de blé importé en Allemagne par Mannheim se montait en 1903 à 773.000 tonnes sur une importation totale de 2.124.000 tonnes pour toute l'Allemagne.

de Mannheim se plaint-elle que, sur les 2.400.000 francs que paiera la navigation rhénane, elle seule aura à verser pour sa part 4.400.000 francs. Enfin, elle ajoute que l'augmentation du fret, même si elle ne dépasse pas 10 ou 15 0/0 en moyenne, restreindra beaucoup le rayon de la zone dans laquelle les marchandises amenées par eau à Mannheim et réexpédiées par fer, peuvent arriver à plus bas prix que par le transport direct par fer⁽¹⁾.

Au contraire, les ports du Rhin inférieur ne verront pas leur trafic atteint sérieusement par la nouvelle mesure, tandis qu'ils retireront le plus grand bénéfice de la caisse alimentée par les péages. Dès le début de la campagne, la ville de Düsseldorf, qui attend des travaux projetés sur le Rhin inférieur un très gros avantage, avait jugé d'une habile politique de ne pas se mêler à l'agitation contre les péages, et avait refusé de prendre part aux réunions de protestation organisées par le bloc rhénan ⁽²⁾.

Grâce à la diplomatie de M. Peters, l'exemple de Düsseldorf fut bientôt suivi par toutes les villes du Rhin

(1) Voir à ce sujet : *Die Erhebung von Schifffahrtsabgaben auf dem Rhein*. Mayence, 1905, p. 106.

(2) Elle a même pris récemment en faveur des péages une attitude encore plus nette. Sa Chambre de commerce a en effet adopté dans sa séance du 9 janvier 1907 le vœu suivant :

« La Chambre de commerce, en présence de la situation créée par la « loi sur les voies navigables prussiennes, et en considération des avan-
« tages que l'on peut attendre des péages, croit devoir coopérer de façon
« effective à la mise en pratique de la réforme des péages d'une façon
« conforme à son but et de nature à servir en fait la navigation rhé-
« nane ».

inférieur et du Rhin moyen. C'est ainsi qu'on lit, dans le rapport de la Chambre de commerce de Duisbourg pour l'année 1905, ces mots significatifs dans leur laconisme : « A la suite d'une conférence faite, le 1^{er} février « 1906, par M. Peters à la Chambre de commerce, « un terrain d'entente sur la question des péages a pro-
« bablement été trouvé ». Quelques mois plus tard, le fameux syndicat de défense contre les péages était dissous.

Les villes du Rhin supérieur ont reformé une autre ligue, dont l'âme est Mannheim, mais il est peu probable que cette ligue joue un rôle bien important. La question doit être aujourd'hui considérée comme terminée et Mannheim se soumettra, comme les autres ports, devant la volonté du Gouvernement prussien d'appliquer la réforme des péages votée en 1905 par le Parlement.

En même temps qu'il faisait capituler de gré ou de force les riverains des fleuves, le Gouvernement prussien s'efforçait d'aplanir les obstacles diplomatiques que rencontrait l'application de la loi.

Avec la Hollande et l'Autriche, des négociations sont engagées et le Gouvernement déclare qu'il a bon espoir dans leur réussite.

Mais d'autres négociations plus intéressantes encore ont été commencées avec les autres États allemands riverains des fleuves.

En effet, si le Gouvernement prussien se croit libre de

percevoir des péages chez lui, il préfère, afin de ne pas gêner la navigation, ne percevoir les droits qu'en une seule fois, au port de débarquement, c'est-à-dire souvent hors de Prusse. Enfin, il espère amener les autres États allemands à imiter son exemple en introduisant les péages aussi chez eux. Sur ces deux points, un accord pour toute l'Allemagne devrait être ratifié par le Bundesrat. Mais comme il suffit, devant cette assemblée, d'une opposition de 14 voix pour faire échec à une réforme, le Gouvernement n'a pas voulu entamer la discussion sans avoir tous les atouts dans son jeu. Il s'est livré à un petit travail préliminaire auprès des différents États allemands représentés au Bundesrat. Quelques-uns, non intéressés dans la question, étaient faciles à convaincre ; d'autres, au contraire, étaient connus depuis longtemps comme nettement hostiles aux péages, principalement les États riverains du cours supérieur des fleuves allemands, qui auraient, par suite, le plus à souffrir de la mesure. Le 9 décembre 1903, le Gouvernement du Grand-Duché de Bade avait déclaré devant le Parlement « qu'il était d'avis de s'en tenir pour l'avenir au principe « de la gratuité de la navigation ». Au Parlement hessois le ministre d'État avait fait, le 20 décembre 1903, une déclaration équivalente : « Le Gouvernement grand-ducal est d'avis que pour les voies navigables, il convient de s'en tenir aussi, dans l'avenir, au principe de la gratuité de la navigation, sous l'empire duquel le trafic, le commerce et l'industrie ont prospéré dans

« le pays et sur la permanence duquel les particuliers et
« les communes ont compté pour créer des établisse-
« ments très importants ».

Mais l'opposition la plus dangereuse venait de la Bavière qui, après la Prusse, dispose au Bundesrat du plus grand nombre de voix. Or le prince Louis de Bavière est un protecteur-né des voies navigables et fort hostile aux péages. En outre, la Bavière tire de la navigation du Rhin et du Mein de grands avantages commerciaux, car le trafic de transbordement de Mannheim et de Francfort constitue l'un des plus gros aliments de ses chemins de fer. La Prusse a jugé que la position ne pourrait pas être emportée sans un gros sacrifice. Elle a fait ce sacrifice. Le Mein est actuellement canalisé jusqu'à Offenbach, un peu en amont de Francfort. Depuis longtemps, la Bavière réclame le prolongement de sa canalisation à travers le territoire prussien jusqu'à Aschaffenburg, premier port bavarois, où elle espère créer un énorme port de transbordement, détrônant Francfort, et concurrençant Mannheim pour une partie importante de son trafic. La Prusse s'était toujours opposée à l'exécution de ce travail, qui doit provoquer sur les recettes de ses chemins de fer une dépression très considérable, ou bien elle avait subordonné son adhésion à un droit de regard sur les tarifs des chemins de fer bavarois, que la Bavière ne voulait pas lui accorder, comme étant incompatible avec sa dignité de puissance souveraine. Au début de 1906, la Prusse ré-

solut de céder sur ce point, pour obtenir, en échange, de la Bavière son appui dans la question des péages. Des négociations diplomatiques furent engagées entre la Prusse et la Bavière, qui aboutirent à un accord sur les grandes lignes de l'exécution des travaux et la participation financière des États intéressés. On inséra dedans, un article obligeant la Bavière, « pour empêcher la spéculation », à acheter, dans un délai très court, les terrains nécessaires à l'exécution des travaux, et un autre article (art. 13) ainsi conçu :

« Le commencement des travaux sera *ajourné* jusqu'à ce que les États contractants *se soient mis d'accord* pour régler la question de l'introduction des *péages* sur le Rhin et le Mein ».

Ainsi donc, si la Bavière ne veut pas que ses terrains lui restent pour compte, elle n'a qu'à se ranger aux côtés de la Prusse dans la question des péages. Son attitude, dès lors, n'est plus douteuse. Le marchandage est à peine dissimulé sous les fleurs de rhétorique de l'exposé des motifs, qui accompagne le traité soumis au Parlement prussien et qui en souligne l'importance dans les termes suivants : « La conclusion de ce traité « a été facilitée par l'esprit d'amitié et de confiance « réciproques qui anime les relations de la Prusse avec « les différents Gouvernements de l'Empire, et qui aura « une influence déterminante dans les négociations qui « vont s'ouvrir au sujet de l'institution des péages sur « les fleuves libres ».

D'ailleurs, on ne s'y trompa pas au Parlement prussien et, lorsque le traité avec la Bavière y vint en discussion, au cours du débat qui dura deux séances (25 et 30 mai 1906), il ne fut pas question du Mein, ni de sa canalisation, mais uniquement des péages. Cette discussion est même fort intéressante, car elle y montre, sous un jour bien net, la position la plus récente des différents partis et du Gouvernement dans cette question. C'est d'un côté, M. Hirsch, député d'Essen, adversaire des péages, qui, à demi résigné, considère la lutte comme inutile devant le fait presque accompli : « Nous devons
« tous nous attendre à ce que, malgré tous les obstacles
« de forme et de fond, les péages soient établis, dans un
« délai plus ou moins long ». C'est d'autre part l'orateur conservateur qui dicte au Gouvernement son devoir dans les négociations en cours, de peur sans doute qu'il ne se montre pas suffisamment ferme : « Nous attendons
« du Gouvernement, dit-il, que, dans les discussions
« avec les autres États, il s'en tienne fermement au
« point de vue de la loi de 1905 suivant lequel il s'agit
« d'une chose jugée ; il n'appartient pas au bon plaisir
« de ces États de la mettre en doute ou de lui créer des
« difficultés. Nous ne dissimulons pas que, si quelque
« nouvelle difficulté était soulevée sur cette question,
« aussi bien par le Gouvernement de l'Empire que par
« le Gouvernement prussien, il n'y a à attendre de mes
« amis, dans l'avenir, aucun crédit pour une amélioration quelconque des voies navigables, jusqu'à ce que

« soit tranchée cette question que nous avons placée au
« premier plan de notre politique des transports par
« voies navigables ». Mais le Gouvernement, qui ne
songe pas à s'émanciper, lui donne, par la bouche du
sous-secrétaire d'État, M. Holle, toute satisfaction. Il y
a bien chose jugée, en ce qui concerne la Prusse, dit-il ;
« le seul point qui reste douteux est de savoir si, dans les
« négociations entreprises avec les autres États pour une
« introduction commune des péages dans tout le bassin
« du Rhin, la question juridique sera tranchée par les
« autres États de la même façon..... Mais nous croyons
« que, d'après le cours des négociations, nous aurons
« la chance de réaliser un accord ».

Les déclarations ministérielles ne laissent donc place
à aucun doute. Le Gouvernement prussien poursuit
vigoureusement la réalisation du plan que lui a imposé
la loi du 1^{er} avril 1905 en ce qui concerne les péages ; il
en dépasse même les limites, puisqu'il négocie pour
entraîner à sa suite les autres États de l'Allemagne, et
que, vraisemblablement, il réussira dans sa tentative.

CHAPITRE II

Conclusions.

Nous nous proposons, dans ce dernier chapitre, de reprendre, dans une sorte de synthèse rapide, les éléments de l'étude analytique que nous venons de faire des nouvelles voies navigables allemandes, d'en dégager, en les jugeant, les éléments les plus significatifs. Nous examinerons, chemin faisant, l'influence et la répercussion que peut avoir chez nous le grand projet dont nous venons de faire l'étude, les enseignements que nous devons en tirer, ce qu'il en faut prendre et ce qu'il en faut laisser.

§ 1^{er}. — *Les nouveaux canaux au point de vue technique.*

Le projet est très bien conçu. Si nous avons eu l'occasion de critiquer sur plusieurs points la conception économique de l'œuvre, sa structure technique est au contraire très satisfaisante et fait le plus grand honneur à son principal auteur, M. Sympher. Il n'est pas douteux que, dans quinze ans, le canal du Rhin à Hanovre ne soit cité comme le modèle de la navigation

intérieure. Ses dimensions, prévues pour porter les bateaux de 600 tonnes, le rendent accessible aux bateaux de la Weser et à ceux du canal de Dortmund à l'Ems. En laissant sous le fond du bateau une hauteur d'eau de 1 mètre, on s'est réservé la possibilité d'augmenter ultérieurement le tirant d'eau des bateaux, comme on le fait actuellement sur le canal de Dortmund à l'Ems, où les bateaux de 600 tonnes céderont bientôt le pas à ceux de 800 tonnes. Une dérogation au type de 600 tonnes est marquée par la section du Rhin à Herne, qui pourra porter les bateaux de 1.000 tonnes qui fréquentent le Rhin. Dans le réseau de la Prusse orientale, le type normal est de 400 tonnes, celui de 600 tonnes étant réservé à la voie Berlin-Stettin.

A ce propos, on peut remarquer que les Allemands, bien que venus tard aux grandes constructions de canaux et se trouvant par conséquent dans de bonnes conditions pour faire choix d'un type unique de canal, n'ont pas sacrifié à ce souci de l'uniformité et n'ont pas hésité, au contraire, à prévoir dans le même projet l'exécution de voies navigables pour bateaux de 400, 600 et 1.000 tonnes. Ce fait, qui peut nous étonner au premier abord, concorde bien avec le caractère de la politique économique que l'Allemagne a suivie vis-à-vis de ses voies navigables, politique beaucoup plus intensive, beaucoup moins centralisatrice que la nôtre, cherchant plus à utiliser qu'à créer, et dont M. Tavernier définissait fort bien la nature quand il écrivait :

« On a cherché en Allemagne à tirer des cours d'eau
« existants tout le parti possible, à augmenter sur cha-
« cun d'eux, autant qu'on le pouvait, les dimensions
« des bateaux et le bas prix du fret, à étendre leur action
« au loin en multipliant les ports d'échange et en les
« outillant de la façon la plus parfaite. Pas plus au
« point de vue technique qu'au point de vue commer-
« cial et financier, on ne s'est beaucoup préoccupé
« d'uniformité (1) ».

Ces caractères de la politique allemande s'expliquent eux-mêmes par plusieurs raisons. La première est que les canaux ne sont en Allemagne que les annexes, les accessoires et les compléments des fleuves, alors qu'en France, les fleuves ne servent plus, pour la plupart, qu'à alimenter les canaux. Il est donc naturel qu'à des conditions différentes dans le régime des grands fleuves correspondent des conditions différentes dans l'établissement des canaux destinés à les compléter. En deuxième lieu, les Allemands ont pensé, avec raison, que pousser aussi loin que nous l'avons fait l'uniformité du type des canaux, était une erreur. Les grands courants du trafic par eau sont, en effet, assez bien déterminés. On les connaît et on peut les évaluer approximativement. Chacun de ces courants s'exerce entre des points également déterminés. On pourrait donc théoriquement savoir, sur chaque section de voie navigable, quel est, pour le

(1) Nos 11 et 14 des comptes rendus de l'Office des transports des Chambres de commerce du Sud-Est.

trafic à escompter, le meilleur type possible. On peut objecter, il est vrai, qu'en établissant ainsi des sections de canaux différentes, on empêcherait certains transports de s'effectuer. C'est possible, et il y a là une étude spéciale à faire pour chaque cas particulier, mais il est probable que cet inconvénient, dans bien des cas, serait minime et bien moins grave que celui qui consiste, sous prétexte d'égalité, à donner aux grandes voies du trafic des dimensions insuffisantes, tandis que l'adoption du même type pour les voies peu fréquentées conduit à des dépenses hors de proportion avec les services qu'elles rendent. Ce qui a fait souvent pencher les esprits pour l'uniformité de type, c'est l'exemple des chemins de fer pour lesquels on n'admettrait pas des largeurs de voie différentes. Mais ce qui exige une circulation continue dans toutes les directions, c'est surtout le service des voyageurs ou des messageries. Or, sur les canaux, le service des voyageurs ne compte pas. Quant au service des messageries et au trafic de détail, ils ne subsistent que grâce au monopole de fait que les compagnies de navigation se créent aux frais des contribuables, au détriment des chemins de fer, et sans que l'intérêt général soit en cause. La disparition de cette sorte de trafic sur les voies navigables ne serait donc nullement à regretter.

Il faut remarquer, en outre, que, sur les voies navigables, les centres d'expédition et d'arrivée sont bien moins nombreux que sur les chemins de fer, puisque,

seuls, entrent en cause ceux où l'on trouve habituellement des chargements de 300 à 1.000 tonnes. Ce ne peuvent être que les grands ports maritimes ou les gros centres miniers et industriels. La localisation des grands courants de trafic est donc encore poussée bien plus loin sur les voies navigables que sur les voies ferrées. Enfin, il faut noter que, dans ces dernières années, on a cherché, de plusieurs façons différentes, à obtenir, sur les chemins de fer, une plus grande différenciation de l'outil, afin de mieux l'adapter au travail à produire. On peut mentionner, dans cet ordre d'idées, en Amérique, la création de chemins de fer industriels, uniquement destinés à mettre en relation le centre producteur de matière première et le lieu où on la met en œuvre. Sans aller si loin, on peut citer le développement considérable qu'ont pris chez nous depuis quinze ans les chemins de fer à voie étroite. On peut signaler, d'autre part, le développement des trains spéciaux composés de wagons de 40 tonnes, que certaines compagnies font circuler uniquement d'embranchement à embranchement. Enfin, sous leur apparente unité de type, les chemins de fer gardent, en réalité, une grande diversité de capacité, suivant le tracé et le profil en long de leurs lignes et suivant la charge maxima des trains qui peuvent y circuler.

Concluons donc que les Allemands ont, avec raison, évité de pousser le *souci de l'uniformité* plus loin que la nature elle-même ne le demande.

Quant au *choix des types* fait par les Allemands, que faut-il en penser? Il faut tout d'abord remarquer que, s'échelonnant de 400 à 1.000 tonnes, la capacité des bateaux qui les fréquenteront dépasse de beaucoup celle des types de bateaux de navigation intérieure actuellement en usage sur les canaux. Les auteurs du projet ont été évidemment frappés de l'accroissement considérable du tonnage moyen des bateaux maritimes et fluviaux. Ils ont vu en quelques années, le tonnage des bateaux du Rhin passer de 500 à 1.000 et même 2.000 tonnes. Le raisonnement leur indiquait également que les grands bateaux donnent, proportionnellement, une moins grande dépense de matériel et de main-d'œuvre et une meilleure utilisation de la capacité disponible. Cette loi est générale, mais elle ne va pas sans quelques réserves. Il paraît résulter de l'expérience de personnes très compétentes en la matière que le type de 300 tonnes de la péniche flamande représente la grandeur maxima du bateau que peut diriger un seul marinier. Si donc le bateau de 400 tonnes exigeait deux hommes à bord, le bénéfice ne serait pas certain. Le type de 600 tonnes ne sera probablement qu'une étape vers celui de 800, suivant en cela la transformation qui s'accomplit pour le canal de Dortmund à l'Ems. On peut se demander si cette grande capacité est bien justifiée entre Bevergern et Hanovre et de Berlin à Stettin, et si, malgré les avantages techniques qu'elle présente, elle n'aura pas, au point de vue économique, un gros in-

convénient; n'y aura-t-il pas quelque difficulté à trouver, d'une façon constante et habituelle, des chargements complets de cette importance? On admet généralement que, là où on trouve à faire habituellement des chargements par bateaux de 300 tonnes, le chemin de fer, grâce à ses ramifications plus complètes, à son pouvoir de drainage plus développé, peut mettre en marche des trains de 600 tonnes. Le bateau de 800 tonnes correspondrait de même au train de 1.600 tonnes. On peut se demander si la situation économique répond à la mise en mouvement, normale et régulière, de pareilles masses dans les directions que nous indiquions tout à l'heure. Quant au tonnage de 1.000 tonnes entre le Rhin et Herne, nous pensons, au contraire, qu'il a été fort bien choisi. C'est, en effet, actuellement le tonnage normal des grands bateaux du Rhin. La possibilité économique d'utiliser de semblables capacités dans cette région n'est donc pas à démontrer, et, malgré les frais énormes⁽¹⁾ que coûtera la construction de ce canal avec de pareilles dimensions, nous pensons que la Prusse a eu raison, puisqu'il s'agissait de créer au Rhin un affluent, de donner à celui-ci la même puissance qu'au fleuve lui-même.

Remarquons encore que le choix des canaux de grande capacité a pu se justifier en Allemagne, à cause

(1) Le canal du Rhin à Herne, long de 40 kilomètres, est estimé, dans le projet, à 88 millions, ce qui met le kilomètre à 2.200.000 francs environ, non compris la construction des ports ni l'outillage.

du pays excessivement plat qu'ils traversent. Il est très probable que, dans la plupart des cas, en France, la nature accidentée du sol rendrait un pareil choix illogique, à cause de l'énorme augmentation de dépenses qu'il entraînerait.

Il suffit, pour apprécier la différence des deux pays au point de vue topographique, de se rappeler que, pour franchir une même longueur de 310 kilomètres, le canal du Rhin à Hanovre n'aura que 8 écluses tandis que celui de la Marne au Rhin en a 177.

Un autre point est digne de remarque. Les écluses, peu nombreuses, seront accessibles à des trains de bateaux, ce qui permettra d'effectuer dans de bonnes conditions le remorquage des bateaux en série. Cette mesure a elle-même pour avantage, tout d'abord, de diminuer sensiblement l'effort de traction, par tonne utile remorquée, et, en outre, de diminuer le nombre d'hommes à bord par bateau. Le second avantage n'existerait pas en France où la dimension des péniches permet de ne mettre qu'un homme à bord. En outre, l'allongement des écluses représente une énorme dépense, qui ne peut se justifier qu'avec un profil en long exceptionnellement favorable comme celui des nouveaux canaux allemands.

On peut se demander si, malgré ces avantages considérables au point de vue technique, les canaux allemands permettront au fret de s'abaisser notablement au-dessous du taux qu'il atteint en France. Chez nous,

le marinier est, le plus souvent, propriétaire de son bateau. Il est peu exigeant pour lui-même, et, poussé par la concurrence ou par la nécessité, il accepte fréquemment des transports à des prix dérisoires. Il renonce, au besoin, à tirer de son industrie un bénéfice, il abandonne même les intérêts de son capital, car, avant tout, il lui faut de quoi manger. Certainement, au point de vue scientifique, il y a là un exemple curieux d'une industrie qui peut vendre d'une façon assez durable au dessous de son prix de revient. Du jour où une organisation plus savante et plus complexe de la batellerie, ou seulement l'augmentation de la capacité des bateaux amènera le remplacement des mariniers propriétaires par des mariniers salariés, les actionnaires exigeront des intérêts et des dividendes, les mariniers un salaire suffisant. Ce sera certainement un bien, au point de vue social, que de mettre un terme à la vie de misère que mènent actuellement la plupart des bateliers, mais il en résultera, dans le taux du fret, une hausse pouvant compenser les avantages techniques d'une exploitation rationnelle.

§ 2. — *L'utilité des nouveaux canaux.*

Nous avons déjà dit que le canal du Rhin à Herne, en dépit des énormes dépenses qu'il entraînera, aura l'avantage de mettre en relations directes le plus puissant bassin minier du continent avec le plus beau fleuve

de l'Europe. Quant aux autres voies navigables, il ne paraît pas probable que leur trafic soit aussi élevé qu'on l'a escompté.

Les nouvelles voies navigables allemandes *étaient-elles indispensables* ? Nous avons dit ce que nous pensions de cet argument, si souvent mis en avant, d'après lequel les nouveaux canaux étaient nécessaires pour soulager les chemins de fer. C'est là de la pure fantaisie. Il est évident que l'accroissement colossal du trafic dans la Westphalie nécessitait une augmentation correspondante dans la puissance de ses moyens de transport.

Des hommes de la compétence de M. Ulrich nient que le canal du Rhin à Hanovre puisse produire l'effet attendu. Ce qui, en tout cas, est hors de doute, c'est que, par l'amélioration des méthodes d'exploitation ou l'augmentation du nombre des voies, le chemin de fer aurait pu se suffire à lui-même. La seule objection sérieuse est de savoir si l'on aurait obtenu ainsi le résultat que l'on désirait, c'est-à-dire un prix de transport très bas. Nous n'avons pas l'intention de reprendre la discussion toujours ouverte au sujet de la comparaison des prix de revient des chemins de fer et des voies navigables. Ce n'est pas en quelques pages qu'on peut la trancher, et, là plus que partout ailleurs, il faut se garder des généralisations hâtives. Il nous suffira de poser le problème pour indiquer ce que le Gouvernement prussien aurait dû faire s'il avait voulu véritablement prouver la nécessité de son projet.

Il est relativement assez facile de calculer le *prix de revient des transports par eau*. La concurrence des bateaux indépendants ramène toujours, pour les transports par masses, le prix de transport aux environs du prix de revient. La preuve en est dans ce fait que les mariniers ne font généralement pas fortune. En prenant donc, pour un article déterminé, transporté entre deux points donnés, dans certaines conditions, la moyenne des frets payés pendant une période de temps suffisamment longue, on peut admettre qu'on a assez exactement le prix de revient du transport par eau, ou plutôt la part de ce prix de revient qui est à la charge des intéressés. A celle-ci il faudrait ajouter la part de la dépense qui reste à la charge de l'État, ou mieux des contribuables.

En face de cette donnée, il aurait fallu calculer quel aurait été le prix de revient des transports sur les nouvelles voies ferrées que beaucoup de personnes compétentes voulaient substituer aux canaux projetés, et qui auraient été uniquement consacrées au transport des marchandises (*Schleppbahn*). L'expérience n'ayant malheureusement pas été faite, il est impossible de répondre de façon précise, mais il est certain qu'il n'y a rien de commun entre le prix de revient moyen des transports sur des voies ordinaires et le prix de revient idéal des transports sur une semblable ligne, en palier, débarrassée des services de voyageurs, de messageries et de détail, fréquentée uniquement par des trains complets

de 1.000 à 1.500 tonnes, ne payant à l'État aucun impôt d'aucune sorte, direct ou indirect, et n'étant tenu d'exécuter aucun travail d'intérêt militaire ou électoral. Si, néanmoins, le prix était encore trop élevé, l'État aurait pu, après avoir renoncé à percevoir son bénéfice, diminuer l'intérêt normal du capital engagé.

Il est certain que le prix de transport que l'on aurait obtenu dans ces conditions aurait été inférieur à celui que l'on obtiendra sur les nouveaux canaux. Il suffit, pour s'en convaincre, de considérer que, pour les grandes distances, le tarif de 1 centime par tonne kilométrique est déjà appliqué fréquemment en France et à l'étranger, et qu'il donne des bénéfices sur des lignes qui ne jouissent d'aucun des avantages que présenterait, par rapport aux lignes ordinaires, une ligne analogue à celle dont nous exposons la structure. Même en Allemagne, où les tarifs de chemins de fer sont assez élevés, il suffit de feuilleter le recueil des tarifs exceptionnels, qui sont appliqués à des masses colossales de marchandises, pour constater combien sont fréquents ceux dont la base est comprise entre 1 et 2 centimes par tonne-kilomètre. Citons seulement la base de 1 c. 7, pour les lignites à destination des ports de mer et les charbons pour le Danemark; 1 c. 3, appliquée aux charbons pour Emden et aux minerais de la Moselle, 1 centime enfin pour certains engrais.

Quels sont au contraire les prix que l'on pratiquera sur les nouveaux canaux? Dans la notice jointe au

projet de loi on évaluait le fret à 0 c. 9 environ en général et à 0 c. 6 pour les charbons. En admettant cette évaluation, un peu optimiste, et en ajoutant les péages qui seront perçus, on voit que les prix de transport minima par tonne kilométrique peuvent se résumer, suivant les catégories de marchandises, dans le tableau suivant :

CANAL DE	CLASSES			
	I	II	III	Charbons.
Dortmund au Rhin . .	3 c. 4	2 c. 7	2 c. 1	2 c. 1
Bevergern à Hanovre.	2 c. 1	1 c. 8	1 c. 5	1 c. 25

Il était donc possible de donner à l'industrie les abaissements de tarifs demandés sans construire de nouveaux canaux. — Mais c'eût été la chute de tous les projets si chers à l'Empereur. En outre, en donnant aux régions industrielles, sous forme d'abaissements de tarifs, les avantages qu'elles réclamaient, le Gouvernement craignait d'être assailli par les demandes de toutes les autres régions réclamant les mêmes avantages, demandes auxquelles il aurait été très difficile de s'opposer. L'inégalité, réellement créée par la construction d'un nouveau canal, n'est pas moins grande, mais le ministre peut résister aux sollicitations

des régions non traversées par la nouvelle voie, en s'abritant derrière quelque considération d'ordre technique, et s'en prendre à la nature même si les fleuves ne remontent pas vers leur source et si les canaux n'escaladent pas volontiers les montagnes. On peut donc dire que c'est dans la politique très fiscale des chemins de fer prussiens, redoutant un abaissement général des tarifs, que le projet de loi des canaux a trouvé l'un de ses meilleurs soutiens. Ceci peut paraître un paradoxe, quand on songe aux pertes considérables que supporteront les recettes des chemins de fer sur les lignes concurrencées par les canaux. Nous avons dit de quelle importance seraient probablement ces pertes ou, ce qui revient au même, le manque à gagner. Il ne faut pas oublier, toutefois, que le Gouvernement prussien s'est fait remettre le maniement d'un *régulateur* très puissant, pour limiter à volonté ces diminutions de recettes. Ainsi que le remarque la Chambre de commerce de Rotterdam dans son rapport annuel pour l'année 1904, « le monopole de la traction et les péages » seront là pour s'opposer à ce que les canaux n'attirent « à eux une proportion de marchandises plus grande » que ne le désire le Gouvernement, soucieux de ménager les intérêts financiers de ses chemins de fer ». Le monopole de la traction surtout, au moyen de ses tarifs qu'aucune borne législative ou constitutionnelle ne limitera, constituera un outil d'une précision admirable pour doser savamment la nature et la quantité

des marchandises que le chemin de fer voudra bien abandonner au canal. Il y a longtemps que l'on a cherché à délimiter le domaine d'action des voies ferrées et navigables, en attribuant aux premières les marchandises de détail et de valeur, et aux secondes les marchandises pondéreuses incapables de payer un transport coûteux. De grands économistes, M. de Freycinet entre autres, ont cru ce partage idéal et logique, conforme à la réalité des choses. Il n'en est rien, puisque, parmi les articles les plus importants du trafic du Rhin et de l'Elbe, figurent le sucre et le pétrole, tandis que le transport des charbons entre pour 43 0/0 dans le trafic total des chemins de fer allemands, et que M. Van den Borghet pouvait, d'après les résultats d'une enquête statistique des plus minutieuses ⁽¹⁾, conclure : « Tout
« bien considéré, on ne peut pas poser en théorie que
« telles marchandises incombent aux chemins de fer et
« telles autres à la navigation. Les deux modes de transport peuvent entrer en concurrence *pour les marchandises de toute espèce* ».

Le monopole de la traction permettra peut-être de réaliser ce partage théorique du trafic, qui ne s'est pas encore effectué naturellement, et de faire en sorte que les voies navigables, pour lesquelles l'État demande de gros sacrifices aux contribuables, ne procurent un transport à bas prix qu'aux marchandises qui en ont véritablement besoin. Alors cessera sans doute cette hârésie

(1) Rapport au Congrès de navigation de Paris, 1892.

économique de compagnies de navigation, dont le seul but, la seule raison d'être est d'organiser, aux frais des contribuables qui supportent les péages des voies navigables, et avec la connivence des pouvoirs publics qui lui accordent par des privilèges réglementaires un monopole de fait, une concurrence directe aux chemins de fer pour les objets de détail et de valeur.

Quand les péages et le monopole de la traction n'auraient que ce résultat de réaliser entre les chemins de fer et les voies navigables l'accord si longtemps rêvé sans succès, de leur permettre de collaborer à une œuvre commune comme deux associés ou deux frères jumeaux, ce serait déjà beaucoup. Mais leur importance ne se limite pas là.

§ 3. — *Le principe des péages.*

Le principe des péages a fini par triompher en Allemagne, parce qu'il était juste et qu'on ne s'oppose pas impunément au progrès de la justice. Que chaque commerçant et chaque industriel paie le transport des articles au moyen desquels il exerce son commerce ou son industrie, il semble que ce soit assez normal. Pourquoi mettre à la charge des contribuables la moitié de ce prix de transport, alors surtout que d'autres industriels et d'autres commerçants, desservis seulement par la voie ferrée, sont forcés de payer, pour les mêmes transports, tout ce que coûte le service qui leur est rendu, et de verser

en plus à l'État un impôt énorme. Il ne serait juste de faire payer par l'État les frais de ces transports que si tous les citoyens en profitaient à peu près *dans la même proportion*. C'est ainsi que s'explique la liberté de la circulation sur les routes.

On a souvent voulu tirer de ce fait un argument en faveur de la gratuité de la navigation, bien qu'il n'y ait aucune assimilation possible entre les deux réseaux. Celui des routes a, en effet, coûté dix fois moins cher que l'autre; il est presque indéfiniment ramifié, et son rôle est moins de procurer des bénéfices à certains groupes d'industriels privilégiés que de permettre au peuple même de vivre.

A côté de la voirie nationale et vicinale qui couvre en France plus de 567.000 kilomètres, le réseau ferré d'intérêt général et d'intérêt local dépasse 89.000 kilomètres répartis sur tout le territoire. On n'a jamais cependant réclamé la gratuité du chemin de fer. Tout au plus, certains économistes, notamment le professeur Schumacher de Bonn, ont-il admis que, par analogie avec le principe admis pour les routes, on pourrait supprimer le péage pour le transport des voyageurs. ceux-ci se bornant à payer leurs frais de traction. On n'a rien proposé de semblable pour le transport des marchandises. Partout au contraire, en France, en Allemagne, en Angleterre, en Italie, en Hongrie, en Russie, aux Pays-Bas, en Espagne, en Roumanie, en Serbie, en Bulgarie, sous une forme ou sous une autre, on a admis que les trans-

ports par voie ferrée devaient être pour l'État la source de bénéfices, sous forme d'impôts ou d'économies dans les dépenses. Et ces bénéfices sont loin d'être négligeables. M. Colson les évalue, pour la France, à 268 millions pour l'année 1902.

En raison de la grande étendue et de la répartition à peu près régulière du réseau postal, télégraphique et téléphonique, on pourrait encore admettre le timbre-poste gratuit, la dépêche gratuite, le téléphone gratuit.

Et c'est au contraire pour le réseau des voies navigables, qui n'a en France que 12.000 kilomètres en exploitation, qui ne dessert que le quart environ du pays, qui ne présente d'intérêt ni pour le transport des voyageurs, ni pour les transports rapides, ni pour les petites expéditions, et auquel les conditions orographiques et hydrographiques de notre pays interdisent l'espoir d'un développement futur notable, que l'État fait abandon de la totalité des péages aux frais des contribuables ! C'est le comble de l'injustice.

Ce qui a malheureusement paralysé pendant longtemps les efforts faits en vue d'obtenir le rétablissement des péages, c'est la magie de ce mot de liberté que l'on a accolé à celui de navigation pour transformer en un dogme sacré « la liberté de la navigation ». Le mot est sonore mais il n'a pas de sens. Il n'est pas question ici de liberté de navigation. Elle n'existe pas d'ailleurs. Un bateau de plaisance ou un petit bateau ne peut circuler sur un canal sans une autorisation spéciale. Il ne faut

pas parler de la *liberté* mais de la *gratuité* de la navigation. Au reste, en vertu de quoi réclamerait-on la liberté pour la navigation ? Comme l'a fait remarquer très finement M. Peters, celui-là n'est pas libre qui ne peut subvenir à ses besoins financiers.

En Allemagne, le mouvement qui vient d'aboutir a commencé par les canaux. Le principe des péages sur les voies navigables artificielles, repoussé aux deux congrès de navigation intérieure de Paris en 1892 et en 1900, triomphe au congrès de Düsseldorf en 1902. Il est admis aujourd'hui en Allemagne par tous les partisans des voies navigables.

Le mouvement ne s'est pas arrêté là, et il a gagné les fleuves canalisés et les fleuves soi-disant naturels ou libres. La logique nécessitait ce dernier pas. Nous avons vu qu'il ne s'est pas franchi sans soulever de vives polémiques et susciter des luttes très vives. Mais, malgré ces protestations, malgré les difficultés d'ordre constitutionnel et d'ordre international auxquelles se heurtait la réforme, le Gouvernement a tenu bon. Il a persuadé la plus grande partie des protestataires, il a négocié avec les autres, et l'on peut dire qu'actuellement la cause est jugée. La logique a triomphé et l'établissement des péages sera chose faite dans un avenir prochain.

Pour être plus lent et plus tardif, le même mouvement se fait sentir aussi nettement chez nous. De M. de Freycinet à M. Baudin le progrès accompli sous ce rapport est grand. Le temps des folies et des prodigalités est

passé. Le peuple demande compte à ses mandataires des centaines de millions qu'il a versés pour l'enrichissement de quelques industriels ou la réalisation de promesses électorales. Dans le projet Baudin, seules ont été classées les voies navigables, pour lesquelles les intéressés paieront la moitié des frais de premier établissement, dont ils pourront obtenir le remboursement en percevant des péages. C'est déjà un grand progrès. On peut admettre, en effet, que l'État verse une subvention en capital pour la construction d'un canal comme pour celle d'un chemin de fer. Chaque travail public, bien conçu au point de vue économique, apporte, en effet, outre un avantage direct et considérable à ses usagers, quelques avantages indirects dont bénéficie la généralité. Mais ce concours de moitié est très supérieur à ce que l'État a payé, comme subvention, pour la construction de nos grandes lignes de chemins de fer. Une subvention du tiers paraîtrait suffisante. En outre, il faudrait que la part des intéressés fût calculée sur le prix total des travaux exécutés et non sur le montant des projets. On sait quelle différence il y a généralement entre ces deux prix. Pour ne parler que des derniers grands canaux construits, le canal de Dortmund à l'Ems, estimé 40 millions de marks, en coûtera, avec ses améliorations et réparations successives, à peu près 100. Il faudrait donc que les finances de l'État fussent garanties contre ces majorations de dépenses qui doublent souvent le prix de la

note à payer. Enfin ce n'est pas tout que de construire la voie, il faut l'entretenir et l'exploiter. Or, sur les nouveaux canaux que l'on va construire en France, c'est l'État qui restera chargé d'assurer, aux frais des contribuables, l'entretien et les réparations de la voie, de payer les éclusiers, les cantonniers et les gardes, qui auront pour mission de faire fonctionner gratuitement pour les industriels l'outil dont l'État paie déjà la plus grosse part. N'y a-t-il pas là quelque chose de scandaleux ? Et, quand les éclusiers et gardes de navigation viennent présenter à l'Administration leurs doléances et demandent une augmentation de leurs salaires véritablement dérisoires, n'est-ce pas une ironie de leur répondre que la situation budgétaire s'oppose à ce relèvement, alors qu'il serait si simple et si logique de mettre le traitement des agents à la charge des puissants industriels qui utilisent leurs services et en tirent profit. Il faut bien remarquer que c'est une chose très différente de faire cadeau à un groupement économique d'un outil destiné à lui rendre des services, et de couvrir en outre à perpétuité les frais d'entretien et de fonctionnement de cet outil.

Il faut savoir reconnaître franchement que nous nous sommes trompés dans la manière de concevoir le rôle de l'État en pareille matière, entraînés par une vaine et creuse phraséologie.

La batellerie a beaucoup poussé à la suppression des péages, bien qu'il semble que, dans la plupart des cas,

cette mesure lui soit, en réalité, indifférente, puisque c'est toujours, en fin de compte, le consommateur qui paie la surcharge que représente ce droit de navigation, et que chaque modification dans le taux des péages entraîne, presque immédiatement, une modification égale dans le taux du fret. L'histoire des abaissements successifs des droits de navigation au siècle dernier est là pour le prouver. Et, s'il semble que la suppression complète de ces droits a amené un développement considérable de la navigation, ce n'est sans doute qu'une apparence, et la véritable cause en est plutôt dans l'unification des différents types de canaux réalisée à la même époque. D'ailleurs, si le tonnage des voies navigables a augmenté, le sort de la batellerie s'est-il amélioré ? Certainement non.

En réalité, les doléances de la batellerie ont été adroitement soutenues, entretenues et exploitées par les industriels, toujours désireux de mettre à la charge des contribuables une grosse partie de leurs frais généraux.

Devant l'expression de ces désirs très intéressés, se dissimulant derrière le grand mot de liberté ou derrière les revendications de la classe misérable des bateliers, aucune voix ne s'est élevée au Parlement, pour rétablir la vérité et montrer de quel côté était l'intérêt général. Heureusement ces calculs égoïstes ont été peu à peu démasqués. Les idées justes et logiques ont repris leur marche. Nous avons montré cette progression depuis M. de Freycinet jusqu'à M. Baudin. Plus ou moins

ouvertement, avec plus ou moins de restriction, les esprits les plus compétents ont reconnu, suivant les cas, la nécessité, l'opportunité ou seulement la possibilité de rétablir en France les péages. Il ne saurait au reste être question de les rétablir sous la forme qu'ils avaient autrefois où, perçus d'après des bases purement fiscales, ils venaient se perdre dans le trou sans fond du budget général. Il faudrait que les taxes fussent perçues sur chaque voie ou sur chaque groupe de voies navigables, pour subvenir aux besoins de cette voie ou de ce groupe de voies, payer les dépenses d'entretien et d'exploitation, y réaliser les réparations et améliorations nécessaires, et couvrir l'intérêt et l'amortissement du capital d'établissement, déduction faite de la subvention qu'il est équitable de demander à l'État.

L'interdiction de la spécialité des taxes est un principe de notre droit. Au moment où le marquis d'Audifret l'a fait adopter, cette réforme était précieuse, à cause de la complication extraordinaire des différents budgets. La marche vers l'unification était nécessaire. Elle a peut-être dépassé le but. Ne serait-il pas plus logique, sauf à exercer un contrôle rigoureux sur les budgets annexes, de laisser à certaines organisations comme les manufactures de l'État, les Postes, la disposition de leurs recettes pour l'amélioration de leurs services? Il en est de même pour les voies navigables. On a trouvé d'ailleurs le moyen de tourner la difficulté, en déléguant aux Chambres de commerce le droit de percevoir des

taxes pour le remboursement des sommes dépensées pour les ports de mer ou certaines voies navigables. Il serait facile de généraliser la mesure et de former, pour chaque voie, ou, mieux, pour chaque groupe de voies, un organisme central, analogue aux Chambres de navigation projetées par F. Faure, et qui seraient chargées, sous le contrôle de l'État, de percevoir les taxes et d'en affecter le produit aux dépenses nécessaires. Les taxes perçues devraient comporter de nombreuses catégories et tenir compte, pour chaque marchandise, de sa valeur ou, plus exactement, du sacrifice que l'expéditeur aurait avantage à faire plutôt que de renoncer au transport, suivant en cela le principe posé par M. de la Gournerie : qu'un transport, se vend non ce qu'il *coûte* mais ce qu'il *vaut*. Ainsi se trouverait appliquée la double loi qui doit régir l'économie des transports : n'empêcher aucun transport et demander à la marchandise ce qu'elle peut payer. Certainement, le développement d'une semblable taxation serait difficile, car tout d'abord l'État, ne fixant qu'une part du tarif, alors que l'autre portion est variable, ne pourra jamais se rendre compte de l'effet précis de sa taxation sur le trafic. En outre, ainsi que l'a justement indiqué (1) M. Tavernier, « il faut remarquer qu'en percevant « simplement des péages, on ne dispose pas de tous les « moyens que possède un exploitant de chemin de fer

(1) Office des transports des Chambres de commerce du Sud-Est. Comptes rendus 11 et 14.

« pour faire accepter par le public des écarts considérables dans les tarifs et éviter les fraudes ». Mais ces difficultés ne sont pas insolubles.

Une question importante se pose. Le rétablissement des péages devra-t-il s'appliquer à toutes les voies navigables? Pour les voies nouvelles la question doit être résolue affirmativement, sans hésitation. Pour les voies existantes, la logique imposerait la même réponse, et les Allemands n'ont pas hésité à la faire. Il nous semble cependant que la question est plus délicate. Pour certains canaux, comme les canaux du Nord, des péages ont été perçus pendant de longues années et parfois à des taux très élevés. Une partie notable du capital d'établissement a donc été remboursée. M. Derôme, inspecteur général des Ponts et Chaussées, a calculé que le canal de Saint-Quentin ne coûtait plus rien à l'État. C'est là il est vrai un cas exceptionnel, mais on peut se demander s'il serait très généreux, de la part de l'État, de venir réclamer le remboursement d'une créance dont une partie est déjà payée, et s'il ne s'est pas produit une sorte de prescription par suite du long silence qu'a gardé le créancier.

Nous admettrions donc que, sur les anciens canaux, les frais de premier établissement fussent considérés comme amortis. Mais, si l'État abandonnait définitivement le capital énorme engagé dans les travaux de navigation intérieure, nous réclamerions énergiquement qu'il ne gardât pas à sa charge les dépenses de person-

nel, d'entretien et d'amélioration que ces voies nécessitent. Des péages suffisants seraient perçus pour subvenir à ces besoins.

Quant aux voies navigables nouvelles, leur construction serait, en principe, à la charge des intéressés, l'État restant libre de leur accorder, au moment de la construction, une subvention en capital, mais n'assumant plus aucune charge annuelle.

Ainsi les voies navigables cesseraient d'être la source de gros bénéfices pour quelques privilégiés et de grosses charges pour les contribuables.

Nos conclusions paraîtront peut-être modestes en face de l'initiative hardie de l'Allemagne. Mais il faut tenir compte de ce fait que les chemins de fer allemands sont des chemins de fer d'État, tandis que les nôtres sont, avec certains correctifs, des entreprises privées. C'est même un des arguments que l'on a fait valoir le plus souvent en faveur de la suppression des péages, que la nécessité de forcer par la concurrence d'un autre mode de transport nos chemins de fer à baisser leurs prix. La remarque en elle-même est juste, à condition de ne pas exagérer la différence qui existe entre la tarification de nos voisins et la nôtre. Les raisons fiscales jouent le même rôle que celles de l'économie privée, pour s'opposer aux réductions de tarifs qui ne paraissent pas très justifiées ou desquelles on n'attend pas un accroissement notable du trafic. Cette réserve faite, il n'est pas niable que la prospérité de nos régions industrielles du Nord

et de l'Est ne soit due, pour une grande part, à cette émulation que la concurrence a développée entre les deux modes de transport rivaux, les forçant, pour subsister, à des perfectionnements continuels. C'est même là à notre avis la seule utilité de la plupart des canaux. Mais cette concurrence était-elle donc impossible avec les péages ? En aucune façon. Nous avons vu que ce ne sont pas les suppressions ou diminutions successives des péages qui ont relevé la navigation menacée par les chemins de fer. Dans son célèbre rapport à l'Assemblée nationale, au nom de la commission d'enquête sur les chemins de fer et les voies de transport, un ami très éclairé des voies navigables, M. Krantz, s'exprimait nettement à cet égard : « Ce n'est pas, disait-il, dans la réduction des droits qu'il faut chercher un stimulant « énergique pour la batellerie. On peut même dire, sans « s'écarter notablement de la vérité, que toute réduction « de ce genre profitera beaucoup aux propriétaires des « canaux concédés et aux expéditeurs, un peu peut-être « aux mariniers et *pas du tout au public* ». Dans un autre rapport du 3 juin 1874, il déclare que « les droits « de navigation sont réellement modérés et très doux. « Leur suppression nuirait au Trésor, sans apporter un « soulagement efficace à la batellerie ». Ce sont les mesures d'ordre technique du plan Freycinet qui, en allongeant la distance moyenne parcourue par les transports par eau, ont permis l'abaissement du fret (1). C'est par

(1) La longueur des voies navigables françaises accessibles aux péni-

des mesures du même ordre, par l'augmentation de rapidité des éclusages, par l'amélioration de la forme des bateaux, par une organisation du halage permettant des transports plus rapides et plus réguliers, par la limitation de la durée du chargement et du déchargement des bateaux, qu'il fallait rechercher la baisse du fret, et non pas en demandant aux contribuables des subventions toujours plus fortes, pour permettre à une batellerie sans organisation et figée de lutter contre le progrès des chemins de fer. Ce n'est pas par des subventions qu'on vivifie une industrie. C'est ce qu'indique M. Chardon (1). « Par des subventions indirectes mais énormes
« nous maintenons, nous développons même la navigation, qui, cependant, à ne prendre que les conditions
« géographiques et hydrographiques de la France, est,
« pour les transports intérieurs, dans la plupart des cas,
« un mode inférieur ... Avec de l'argent ainsi gaspillé
« tout est possible. Nous pratiquons avec la navigation
« intérieure le même système que si nous subvention-
« nions les diligences pour concurrencer les chemins de
« fer. Pour peu que la subvention fût assez forte, on n'en
« saurait douter, les postillons de Longjumeau rentre-
« raient en scène ».

Si donc le régime de nos chemins de fer nous impose

ches était de 1.500 kilomètres en 1881, 3.500 en 1886 et 4.200 en 1895 ; parallèlement le parcours moyen de la tonne sur nos voies navigables est passé de 110 kilomètres en 1881 à 133 en 1886 et 140 en 1895.

(1) *Essai sur le fonctionnement de nos administrations. Les Travaux publics.*

une certaine prudence et une certaine retenue, en tout ce qui touche les charges à imposer à la navigation, il ne faut pas cependant s'en exagérer l'importance, puisque ces charges pourraient être compensées et au delà par une organisation rationnelle de la batellerie.

Au reste, il ne faut pas s'hypnotiser devant ce caractère d'entreprise privée qui domine dans nos chemins de fer. Tout d'abord ce caractère n'est que passager. Avant cinquante ans l'État sera entré en possession de son réseau de voies ferrées, et alors il ne sera plus question de construire une voie navigable coûteuse pour forcer le chemin de fer à baisser ses prix. L'État français, suivant en cela l'exemple logique de l'État prussien, se préoccupera, au contraire, de réduire à des proportions normales la concurrence des voies navigables, et la taxation des transports par eau se développera de façon rationnelle. D'ailleurs, tout porte à croire que ce délai de cinquante ans sera sensiblement restreint. Il est depuis longtemps question en France du rachat des chemins de fer. Sans vouloir traiter ici la question de l'opportunité d'une semblable mesure, on ne peut méconnaître que sa réalisation, en ce qui concerne certains réseaux, semble avoir atteint, depuis quelques années, un plus haut degré de probabilité. D'ailleurs, sans attendre le rachat des chemins de fer, l'État va se trouver à très bref délai intéressé de façon directe dans les bénéfices des Compagnies. L'augmentation énorme des recettes des chemins de fer depuis

deux ans permet d'entrevoir que, d'ici peu, les bénéfices distribuables des réseaux du Nord et du P.-L.-M. atteindront la limite, à partir de laquelle commence le partage avec l'État. A partir de ce moment, les deux tiers des bénéfices revenant à l'État, celui-ci se trouvera encore plus intéressé que les Compagnies elles-mêmes à empêcher les détournements de trafic.

Ainsi donc les raisons *pratiques* aussi bien que les raisons *d'équité* pousseront forcément, dans un avenir qui ne saurait être lointain, le Gouvernement français à proposer lui-même le rétablissement des péages. C'est pourquoi nous pensons que les conclusions que nous émettions quelques pages plus haut, loin d'être des utopies ou des mesures réactionnaires, pourraient bien avant peu entrer dans la voie de la réalisation. Ce sera l'honneur des économistes et des hommes politiques allemands qui ont lutté chez eux pour le développement de ces idées, notamment MM. Peters, Schumacher, Am Zehnhoff, de nous avoir montré le chemin du véritable progrès.

§ 4. — *Le monopole de la traction.*

Que penser du monopole de la traction, tel que les Allemands vont l'installer sur les principales des voies navigables dont ils viennent de décider l'exécution? Nous avons, en faisant l'historique du projet des canaux, insisté assez longuement sur la consistance de la

nouvelle institution, pour nous permettre d'en dégager rapidement la véritable signification économique.

Le monopole de la traction, permettant une exploitation régulière et presque scientifique des voies navigables, a, au point de vue technique, des avantages indiscutables. Il permet notamment, par l'emploi de la force mécanique, de doubler ou de tripler la vitesse des bateaux, ce qui est un avantage d'autant plus grand que la voie navigable a un profil en long moins accidenté. Augmenter la vitesse sur un canal où les biefs n'ont pas plus de 1 kilomètre n'aurait, en effet, qu'un intérêt médiocre, le temps des éclusages étant au moins égal au temps nécessaire pour parcourir les biefs. Il y a déjà longtemps que l'on a été séduit par les avantages du monopole de la traction. Même en France, on a déjà concédé en différents points des monopoles ou concessions de halage. Quant au nouveau canal du Nord, on étudie le moyen d'y installer une concession de halage électrique, qui se transformerait vraisemblablement en un monopole de fait. Les Allemands ont été plus directement au but. Le mot de monopole ne les a pas effrayés. Ils ont d'ailleurs confié ce monopole à l'État, et l'une des principales raisons de cette institution est de s'opposer à la mainmise sur les nouveaux canaux d'un autre monopole, privé celui-là, celui du Syndicat des charbons. Mais ce qu'il y a de spécial dans ce monopole de la traction au profit de l'État, et ce que nous avons mis nette-

ment en évidence au cours de notre étude, c'est qu'il doit constituer, aussi bien dans l'esprit de M. Am Zehn-hoff, qui en a demandé la création, que dans celui de la majorité qui l'a suivi, un *instrument de politique économique* de première importance. Réaliser la coopération des voies navigables et des voies ferrées, défendre les recettes de ces dernières, permettre l'introduction à bas prix des matières premières nécessaires à l'industrie, protéger l'agriculture nationale contre l'invasion des céréales étrangères, faciliter l'exportation, soutenir les intérêts de l'industrie nationale, empêcher les brusques perturbations dans les situations économiques acquises à l'intérieur du royaume, en un mot, réaliser la main-mise de l'État sur la tarification des voies navigables et faire de ce pouvoir, joint à celui de la tarification des chemins de fer, le plus formidable outil économique dont jamais État ait pu librement disposer, voilà le but avoué du monopole de la traction.

Ainsi se trouvera comblée cette fâcheuse brèche que la fixation des prix de transport par voie de concurrence sur les voies navigables faisait au milieu de l'édifice savant des tarifs de chemins de fer. Que restera-t-il de la liberté de la navigation? Aucun bateau ne pourra circuler sans avoir recours au monopole de l'État, même s'il peut se passer de force motrice étrangère. Le tarif du monopole sera fixé arbitrairement, sans avoir égard à son prix de revient et suivant les idées économiques du moment. L'État sera lui-même propriétaire

d'une certaine quantité de bateaux. La voie et le personnel lui appartenant déjà, que reste-t-il à l'initiative privée? Presque rien. C'est *l'étatisation presque complète de la voie navigable*. Le rôle de l'État s'accroîtra-t-il encore, c'est possible, et les discussions du projet de loi montrent que la question a été réservée, et qu'elle sera résolue dans ce sens si l'État le juge nécessaire.

M. Am Zehnhoff aurait été volontiers plus loin encore. Exposant, dans un brillant discours, sa conception des transports de l'avenir, il montrait tous les moyens de transport concentrés entre les mains du même ministre, maître de tous les tarifs. Les expéditeurs remettraient leurs marchandises aux agents de l'État, qui choisiraient pour elles la voie la plus convenable : voie ferrée, voie navigable, voie mixte. Les transports par eau à grande distance formeraient, en-dessous de la petite vitesse actuelle, le mode de transport à bon marché nécessaire à l'industrie.

Le dernier pas de cette évolution n'est pas encore franchi. Mais, même limitée à son état actuel, cette évolution est déjà considérable, puisque la voie de transport (par fer ou par eau) n'est plus considérée *en elle-même*, mais seulement comme *un moyen*. C'est, entre les mains de l'État, un outil de politique économique grâce auquel, arbitre souverain et juge éclairé des besoins particuliers et de l'intérêt général, il peut agir pour le développement des forces productives de la

nation, suivant la conception chère à l'École de l'Économie nationale.

Ainsi, si nous nous plaçons au point de vue allemand, on peut dire que le monopole de la traction sera un engin très délicat, très difficile à manier, mais capable de résoudre le problème de la productivité financière des voies navigables, de réaliser leur accord avec les chemins de fer, et de développer, chez nos voisins, dans le sens conforme à leur éducation et à leur génie, leur économie nationale.

Que donnerait une semblable institution dans notre pays?

S'il n'était question que de faire jouer à ce monopole un rôle technique et financier, nous accepterions volontiers le nouvel outil. Il est capable de donner aux voies navigables à gros trafic un rendement technique et financier satisfaisant.

Certains esprits hésitent, il est vrai, devant la restriction apportée au rôle de l'initiative privée. « A vrai
« dire, dit M. Tavernier, il n'y a pas d'étalon qui per-
« mette de peser dans la même balance, d'une part, les
« avantages financiers d'une organisation unique et
« complète, supprimant les doubles emplois, et de l'au-
« tre les progrès que peut provoquer le stimulant in-
« comparable de l'initiative privée et de la concurrence.
« Mais précisément pour ce motif il peut paraître sage
« de laisser subsister dans la grande industrie des trans-
« ports, autant que cela se peut, la liberté à côté du

« monopole. On permettra ainsi à chaque système de « faire ses preuves et, même, on arrivera à corriger les « inconvénients propres à l'un et à l'autre ⁽¹⁾ ». Ces réflexions sont parfaitement justes, mais il reste encore dans notre organisation des transports une place suffisamment belle laissée à l'initiative privée, pour que nous ne craignons pas de préconiser l'emploi du monopole de la traction au profit de l'État sur les voies navigables à gros trafic, à condition que l'exploitation de ce monopole ne soit guidée que par des principes *techniques* et *financiers*.

A ce dernier point de vue, son installation pourrait même fournir à un Gouvernement hésitant l'occasion favorable pour procéder, par une voie détournée, à la restauration des péages que nous demandons instamment.

Quant à faire jouer à ce monopole le rôle *économique* que les Allemands ont en vue, et qui est d'ailleurs absolument d'accord avec leur théorie économique actuelle, il n'y faut pas songer maintenant. Si l'on se pose la même question pour l'avenir, il faut bien se dire que, malgré tout le terrain qu'elles ont gagné depuis trente ans, les doctrines étatistes ne jouiront jamais chez nous de la même faveur qu'en Allemagne ; et cela tient au fond à une différence de caractère des deux peuples, car l'esprit de discipline, de coordination et d'obéissance

(1) Tavernier, nos 11 et 14, des Comptes rendus de l'Office des transports des Chambres de commerce du Sud-Est.

est la base du caractère allemand, l'esprit d'indépendance et d'individualisme la base du nôtre.

Quel est des deux systèmes le meilleur? Nous n'avons pas la prétention de trancher la question; c'est en effet celle qui sépare l'économie *nationale* de l'économie *libérale*, et si, comme nous l'avons dit, notre caractère s'accommode moins bien que celui des Allemands des doctrines étatistes, notre forme de gouvernement et notre conception de la vie politique ne se prêteraient aussi que très difficilement au rôle terriblement périlleux que le Gouvernement allemand aura à assumer, celui de juge et d'arbitre de l'intérêt général, ce qui demande une dose peu ordinaire de volonté, de suite dans les idées, d'autorité et d'infailibilité.

Et la conclusion de notre étude pourrait être que l'absolu n'existe pas dans la pratique, et que, dans les questions économiques plus peut-être encore qu'ailleurs, les circonstances locales ou les caractères des peuples enlèvent à toutes les solutions leur caractère de généralité.

Vu : *Le Président*,
PAUL BEAUREGARD.

Vu : *Le Doyen*,
CH. LYON-CAËN.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :
Le Vice-Recteur de l'Académie de Paris,
L. LIARD.

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION

PREMIÈRE PARTIE

Les causes et les origines de la loi de 1905.

	Pages.
CHAPITRE PREMIER. — LE POUR	3
CHAPITRE II. — LE CONTRE.	16
§ 1 ^{er} . — Les objections secondaires.	16
§ 2. — L'hostilité des agrariens	18
§ 3. — Les objections d'ordre financier	22
§ 4. — La répercussion sur les chemins de fer. .	28
CHAPITRE III. — LES ANTÉCÉDENTS.	40

DEUXIÈME PARTIE

La loi de 1905.

CHAPITRE PREMIER. — STRUCTURE DU PROJET DE LOI.	51
§ 1 ^{er} . — L'originalité du nouveau projet	52

	Pages.
§ 2. — Les grandes lignes du projet	53
§ 3. — La conception financière	58
CHAPITRE II. — LA DISCUSSION.	64
§ 1 ^{er} . — Le renvoi à la Commission.	64
§ 2. — Les arguments nouveaux	66
§ 3. — Les amendements.	84
CHAPITRE III. — L'ÉTABLISSEMENT DES PÉAGES SUR LES FLEUVES.	94
§ 1 ^{er} . — La proposition du rapporteur.	94
§ 2. — Les objections d'ordres économique, juri- dique et diplomatique.	97
§ 3. — L'attitude du Gouvernement.	99
CHAPITRE IV. — LE MONOPOLE DE LA TRACTION.	109
§ 1 ^{er} . — La proposition du rapporteur	109
§ 2. — L'accueil de la Presse	123
§ 3. — L'accueil du monde industriel	125
§ 4. — L'accueil du monde politique	133
CHAPITRE V. — LE VOTE DE LA LOI.	143
§ 1 ^{er} . — A la Commission	143
§ 2. — A la Chambre des députés	144
§ 3. — A la Chambre des seigneurs	145

TROISIÈME PARTIE

Après le vote.

CHAPITRE PREMIER. — L'EXÉCUTION	147
§ 1 ^{er} . — Après la bataille.	147
§ 2. — Le comité des voies navigables	148
§ 3. — L'agitation contre les péages.	159

	PAGES.
§ 4. — Les négociations du Gouvernement prussien.	167
CHAPITRE II. — CONCLUSIONS.	177
§ 1 ^{er} . — Les nouveaux canaux au point de vue technique.	177
§ 2. — L'utilité des nouveaux canaux.	185
§ 3. — Le principe des péages.	192
§ 4. — Le monopole de la traction.	206

IMPRIMERIE
CONTANT-LAGUERRE



BAR-LE-DUC